

CAPITOLO 1

L'oggetto di tutela: l'ambiente

Introduzione

1. La nozione di ambiente.
2. La natura giuridica dell'ambiente: premessa.
3. L'ambiente come interesse.
4. L'ambiente come diritto soggettivo.
5. Segue: l'ambiente come bene.
6. L'ambiente come valore.
7. L'ambiente come oggetto di dovere sociale *ex art. 2 cost.*
8. Lo stato dei lavori nella giurisprudenza costituzionale: dalla materia trasversale al bene sistemico.
9. La nozione di ambiente in diritto comunitario.

L'evoluzione della tutela normativa

10. La tutela civilistica dell'ambiente: l'art. 844 e l'art. 2043.
11. La legge 8 luglio 1986 n. 349.
12. Il c.d. Codice dell'ambiente.
13. La normativa comunitaria a tutela dell'ambiente.
14. I principi a tutela dell'ambiente.
 - 14.1 Il principio "chi inquina paga".
 - 14.2 Il principio di prevenzione.
 - 14.3 Il principio di precauzione.

CAPITOLO 2

La responsabilità ambientale

1. La responsabilità per danno ambientale nell'art. 18 della l. 349/86.
2. Il danno ambientale nella direttiva 2004/35/CE.
3. La responsabilità ambientale nel d.lgs. 152/06.
4. Elementi della responsabilità:
 - 4.1 Il danno.
 - 4.2. Il fatto illecito.
 - 4.3. L'elemento soggettivo.
 - 4.4. Il nesso causale.
5. Il danno ambientale nel sistema della responsabilità civile.
6. La responsabilità ambientale e la disciplina della bonifica dei siti inquinati: rapporto.
7. L'azione ministeriale di prevenzione e di ripristino.
8. Il risarcimento del danno ambientale.
 - 8.1 Sulla patrimonialità del danno ambientale.
 - 8.2 Il carattere residuale del risarcimento per equivalente.
 - 8.3 Segue La quantificazione del risarcimento per equivalente.
9. Le procedure risarcitorie: l'ordinanza ministeriale e l'azione giudiziale.
10. La c.d. transazione ambientale.
11. La giurisprudenza
 - 11.1 Il responsabile dell'inquinamento e il proprietario del fondo.
 - 11.2 La legittimazione ad agire.
 - 11.3 Il risarcimento dei danni ulteriori.

CAPITOLO 1

L'oggetto di tutela: l'ambiente

Introduzione.

Lo studio della responsabilità ambientale non può prescindere dalla preliminare analisi della nozione di ambiente sulla quale giurisprudenza e dottrina si sono interrogate nell'arco di circa un quarantennio e continuano tutt'ora ad interrogarsi.

Il legislatore nazionale non ha coniato una definizione neanche a seguito della attribuzione all'ambiente di una propria rilevanza costituzionale con la riforma del titolo V della Costituzione¹ che ha attribuito allo Stato la competenza legislativa esclusiva in tema di «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*» [art. 117, co. 2 lett. s)].

Anche il legislatore comunitario non ha ritenuto di affrontare la questione definitoria, puntando l'attenzione sull'individuazione dei principi per la tutela effettiva dell'ambiente; tutela volta alla prevenzione prima che alla riparazione del danno ambientale.

L'omissione costituisce la conferma della fondatezza della tesi sostenuta in un noto saggio da Massimo Severo Giannini secondo il quale «*in realtà nel linguaggio normativo l'ambiente, per quanto di continuo evocato, non è definito né definibile, non ne sono precisate le condizioni d'uso, né è riducibile in enunciati prescrittivi*».²

Alla luce di questa illuminata affermazione appare scontato l'esito del dibattito che ha condotto alla constatazione della irresolubilità del problema: non si sfugge infatti dall'alternativa tra definizioni che, seppur complete, risultano talmente ampie da rendere evanescente ogni tutela apprestata all'ambiente e definizioni più circoscritte ma inevitabilmente parziali e

¹ L. cost. 18-10-2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in G.U. del 24 ottobre 2001, n. 248.

² M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15.

meramente descrittive di una pluralità di settori che trascurano altri ambiti di interesse e le conseguenti correlazioni³.

Altrettanto infruttuoso si è rivelato il tentativo di ricostruire la rilevanza giuridica dell'interesse alla tutela dell'ambiente attraverso l'utilizzazione di categorie giuridiche preesistenti, facendo ricorso a situazioni giuridiche soggettive variamente connotate e tutte riconducibili alla generica formula del «diritto all'ambiente» ovvero qualificando l'ambiente come «valore».

Come cercherò di evidenziare nelle pagine che seguono, gli interpreti, soltanto affrancandosi dalle categorie giuridiche tradizionali inidonee a rappresentare e contenere efficacemente le istanze collegate alla tutela dell'ambiente, dopo un lungo percorso di riflessione, che illustrerò sinteticamente, giungono a delle conclusioni che soddisfano, da un lato, la sempre più avvertita esigenza di tutela dell'ambiente e, dall'altro, l'esigenza di individuare i presupposti e la nozione di diritto ambientale.

1.La nozione di ambiente.

Gli sforzi di giurisprudenza e dottrina sono stati rivolti, in primo luogo, alla costruzione di una nozione sintetica unitaria e globale di ambiente, malgrado l'assenza, sul piano normativo, di una rappresentazione organica delle problematiche ambientali.

L'utilità e la rilevanza operativa della costruzione di una nozione unitaria di ambiente, sia sul piano finalistico che su quello dell'integrazione sistemica, sono state avvertite immediatamente in quanto il carattere frammentario della legislazione ambientale si è rivelato ben presto inadeguato rispetto alla sempre crescente esigenza di tutela manifestata anche a livello internazionale e comunitario.

Nella risoluzione della questione definitoria si sono contrapposti due distinti orientamenti: quello «pluralista» che enuncia la nozione di ambiente attraverso

³ In questo senso, G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1122.

la descrizione, o meglio la elencazione, delle sue componenti possibili oggetti della tutela ambientale, e quello «monista» tendente a costruire una nozione omnicomprensiva. La teoria pluralista per la prima volta enunciata da Massimo Severo Giannini⁴ attribuisce alla nozione di ambiente tre distinti significati all'interno di ambiti disciplinari tra loro difforni per finalità e strutture: quello riferito al paesaggio, quello relativo alla difesa del suolo, dell'acqua e dell'aria, quello, infine, utilizzato nella normativa urbanistica.

Alla tripartizione gianniniana, parte della dottrina ha contrapposto una bipartizione tra la nozione di ambiente che contraddistingue la disciplina del paesaggio e quella desumibile dalle norme sulla difesa dell'acqua, dell'aria e del suolo, finalizzate tutte alla tutela della salute *ex art. 32 cost.*⁵, oppure una bipartizione fondata sulle due distinte aree di funzioni omogenee (gestione sanitaria e gestione territoriale-urbanistica) connesse rispettivamente alla disciplina del diritto ad un ambiente salubre e a quella relativa alle forme ed all'assetto del territorio.⁶

Molti furono i sostenitori della teoria pluralista che hanno inteso sottolineare la molteplicità degli elementi materiali costitutivi dell'ambiente e la tutela differenziata ad essi di volta in volta riconosciuta⁷, con l'effetto di negare radicalmente la possibilità di attribuire all'ambiente un rilievo giuridico autonomo e di costruire una protezione ambientale di carattere globale.

Le teorie c.d. pluraliste sono indubbiamente il frutto della legislazione caratterizzante gli anni sessanta (il periodo del c.d. miracolo economico)

⁴ M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, cit., 15.

⁵ A. Predieri, voce *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503 s. e G. Pericu, voce *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1987, 190.

⁶ B. Cavallo, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 397 s.

⁷ *Ex multis cfr.* G. Torregrossa, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987 in cui afferma che «al termine ambiente [...] deve attribuirsi un significato non contenutistico, ma convenzionale, espressivo cioè di un fenomeno cui convergono - senza integrarsi- diversi elementi materiali, quali, l'aria, l'acqua, il suolo, e comportamenti umani....»; *ibidem*, *Tutela dell'ambiente e riforma*, in *I T.A.R.*, 1985, 1933 s.; F. Di Giovanni, *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, Padova, 1982.

rivolta più che alla tutela dell'ambiente a proteggere in maniera mediata a indiretta interessi ad esso attigui ed interferenti, quali la sanità pubblica, l'ordinato assetto urbanistico del territorio, gli interessi commerciali ed industriali connessi allo sfruttamento di determinate risorse ambientali⁸.

A tutela di tale coacervo di interessi una serie di leggi di settore da cui è possibile ricavare un primo dato relativo agli elementi costitutivi dell'ambiente ritenuti giuridicamente rilevanti: alcuni di tali elementi quali l'aria, l'acqua, il suolo, la flora e la fauna, la salute umana e la loro interazione⁹ sono ricorrenti. Ad essi sono stati talora aggiunti il clima, il paesaggio, i monumenti e il patrimonio culturale, le condizioni socio economiche, come riflesso di una tendenza dottrinale che tende a far coincidere l'ambiente con «l'equilibrio ecologico» dei diversi ecosistemi¹⁰.

La concezione pluralista trova conforto anche nella giurisprudenza costituzionale¹¹ dell'epoca che ha attribuito all'ambiente una tutela settoriale ed in alcune pronunce dei giudici amministrativi¹² che, dopo aver disconosciuto l'esistenza di un bene ambiente specificatamente tutelato, hanno affermato la presenza di una pluralità di beni (l'aria, l'acqua, il suolo, il paesaggio, la flora, la fauna etc...) oggetto di tutele giuridiche distinte e differenziate.

⁸ V. Corte cost. 29-12-1982, n. 239, in *Foro it.*, 1983, 2 s. A tal proposito v. M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 14 secondo il quale la tutela dell'ambiente in quegli anni viene ancora concepita come un «contenitore nominalistico di interessi diversi ciascuno con una propria autonoma configurazione, del tutto privi di un denominatore comune».

⁹ *Ex multis cfr.* art. 2 l. 265/74 secondo cui per «ambiente» deve intendersi «acqua, aria e suolo nonché i rapporti di tali elementi tra loro e con qualsiasi organismo vivente»; d.p.c.m. 27-12-1988 sulla Via; art. 1 l. 3-11-1994 n. 640 sulla Via in ambito transfrontaliero; art. 2 d.lgs. 17-3-1995, n. 194 sui prodotti fitosanitari; art. 4 d.lgs. 17-3-1995, n. 230 in materia di radiazioni ionizzanti.

¹⁰ B. Caravita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 2001, 30 s.

¹¹ Corte cost. 29-12-1982, n. 239, cit., 2 secondo cui la protezione dell'ambiente «comprende, com'è comunemente ammesso, oltre la protezione ambientale collegata all'assetto urbanistico del territorio, anche la tutela del paesaggio, la tutela della salute nonché la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento».

¹² *Ex multis*, Cons. St. 11-4-1991, n. 257, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 130.

Sull'opposto versante teorico i sostenitori della c.d. concezione monista¹³ che hanno promosso l'accoglimento di una nozione unitaria di ambiente, sostenuta, in prima battuta, in due note sentenze, dalla Corte di cassazione a sezioni unite¹⁴ che, attraverso l'interpretazione dell'art. 32 della Costituzione ha riconosciuto l'esistenza del «*diritto ad un ambiente salubre*».

Un'importante spinta per l'affermazione della teoria monista è stata successivamente offerta dai giudici costituzionali i quali, chiamati a giudicare la legittimità della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, si sono avvalsi degli spunti offerti dalla normativa comunitaria ed internazionale, anticipando e favorendo la definizione di una nozione unitaria di ambiente.

È sufficiente al riguardo richiamare le sentenze della Corte costituzionale nn. 210¹⁵ e 641¹⁶ del 1987 ove si teorizza l'esistenza di un bene giuridico ambientale.

La sentenza n. 210/87, in particolare, propugna una «*concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali*» specificando che l'ambiente «*comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in*

¹³ Aderiscono ad una concezione unitaria del bene ambiente tra gli altri: A. Gustapane, *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. Dir.*, XLV; Milano, 1992, 507, s. A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32; P. Maddalena, *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 1999, n. 5-6; F. Giampietro, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980, 71 s.; F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria di ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 215.

¹⁴ Cass. s. u. 9-3-1979, n. 1463 e 6-10-1979, n. 5172, entrambe in *Foro it.*, 1979, rispettivamente 939 e 2302.

¹⁵ Corte cost. 28-5-1987, n. 210, in *Riv. giur. amb.*, 1987, 334 s. ed in *Corr. Giur.*, 1987, 1044 s.

¹⁶ Corte cost. 30-12-1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, 694; in *Foro it.*, 1988, 1057; in *Giur. cost.*, 1987, 3788; in *Corr. giur.*, 1988, 234; in *Riv. amm.*, 1988, 220; in *Foro amm.*, 1988, 1 s.; in *Regioni*, 1988, 525; in *Riv. giur. amb.*, 1988, 93, s.; in *Riv. giur. edil.*, 1998, 3. Sull'unitarietà dell'ambiente v. anche Corte cost. 24-2-1992, n. 67, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 363 e in *Giur. Cost.*, 1992, 377 secondo cui «*l'integrità ambientale è un bene unitario che va salvaguardato nella sua interezza*».

*esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni».*¹⁷

La Corte costituzionale nella sentenza 30 dicembre 1987 n. 641, ribadendo quanto sopra, definisce l'ambiente come bene unitario costituito da «*varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, (...) riconducibili ad unità*»¹⁸.

La teoria monista è avallata dai giudici della Suprema Corte di cassazione che propongono una nozione di ambiente oltre che unitaria¹⁹, onnicomprensiva²⁰, preoccupandosi nello stesso tempo di definirne le componenti (l'assetto del territorio, la ricchezza delle risorse naturali, il valore estetico e culturale del paesaggio nonché l'ambiente quale condizione di vita salubre)²¹.

¹⁷ L'inclusione nel concetto di ambiente dei beni culturali rappresenta il superamento delle definizioni attinenti alla sola sfera biologica secondo le quali l'ambiente sarebbe «*l'insieme delle condizioni fisiche, chimiche e biologiche che permette e favorisce la vita degli esseri umani*». A tal proposito, v. B. Caravita, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 209.

¹⁸ In tal senso v. anche Corte cost. 30-12-1987, n. 617, in *Cons. St.*, 1987, 1905 secondo cui «*bene «ambientale» (deve essere) inteso in un'accezione unitaria e globale, che non é equiparabile alla somma aritmetica delle varie competenze attinenti all'uno o all'altro (acque, urbanistica, foreste, agricoltura, fauna, ecc.) degli aspetti specifici che il bene stesso può di volta in volta assumere*».

¹⁹ Cfr. *ex multis* Cass. s.u., 25-1-1989, n. 440, in *Riv. giur. amb.*, 1989, 97 e Cass. 3-2-1998, n. 1087, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 711 e in *Urb. e app.*, 1998, 721 e da ultimo Cass. s.u. 21-2-2002, n. 2515, in *Giust. civ.*, 2002, 567, in cui l'ambiente è definito nuovamente come «*bene pubblico immateriale ed unitario*». Sulla natura unitaria e generale della nozione di ambiente v. anche *Cons. St.* 28-2-1992, n. 223, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 659.

²⁰ Cass. pen. 15-6-1993, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 481 secondo cui «*per ambiente deve intendersi il contesto delle risorse naturali e delle stesse opere più significative dell'uomo protette dall'ordinamento perché la loro conservazione è ritenuta fondamentale per il pieno sviluppo della persona; l'ambiente è una nozione oltre che unitaria, anche generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali, veicolato nell'ordinamento italiano dal diritto comunitario*».

Il carattere dell'unitarietà è stato nuovamente e da poco ribadito dalla Corte costituzionale²² che, recependo l'evoluzione giurisprudenziale sulla nozione di ambiente, ne ha evidenziato il connotato sistemico e complesso²³.

Secondo i sostenitori della teoria monista, la concezione unitaria di ambiente trova conferma nel dato normativo: la creazione di un apposito ministero (l. 349/86),²⁴ l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in tema di tutela [art. 117 co. 2 lett. s) cost.] e la costituzione di una speciale disciplina risarcitoria lasciano trasparire l'intento del legislatore di elevare l'ambiente a bene munito di una propria identità e, come tale, suscettibile di protezione autonoma²⁵.

Limite della teoria monista il fatto che i suoi proseliti si occuparono soltanto di qualificare l'ambiente attraverso la sua collocazione in categorie giuridiche preesistenti e non di descriverne i contenuti.

A causa di tale carenza definitoria il superamento della concezione pluralista, a mio parere, non è mai di fatto avvenuto²⁶ come implicitamente dimostrato dalla decisione n. 210/87 della Corte costituzionale e dalla sentenza n. 440/89 della Corte di Cassazione che, se da un lato tentano di fornire una definizione unitaria di ambiente, dall'altro, sentono il bisogno di elencare, con una evidente concessione alla teoria pluralista, le componenti del medesimo.

²² Corte cost. 27-6-2008, n. 232 in *Riv. giur. edil.*, 2009, 94 nonché dalla Corte cost. 14-11-2007, n. 378, in *Foro amm. CDS*, 2007, 3017 e in *Giur. Cost.*, 2007, 6 che nel confermarne il carattere unitario definisce l'ambiente come «un bene della vita, materiale e complesso» «da considerare come un «sistema», cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto». V. anche Corte cost. 24-2-1992, n. 67, cit.

²³ V. *infra* par. 8.

²⁴ In senso contrario, parte della dottrina che vide nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente la riaffermazione da parte del legislatore della concezione pluralistica di ambiente, ricavabile dall'inequivoco rifiuto dell'accoglimento della categoria degli interessi diffusi, ritenuto presupposto concettuale della visione unitaria di ambiente. In tal senso, G. Torregrossa, *La tutela dell'ambiente: dagli interessi diffusi al danno ambientale*, in *Cons. Stato*, 1988, 1729.

²⁵ Sull'autonomia dell'ambiente v. Cass. 9-4-1992, n. 4362, in *Giust. civ. mass.*, 1992; Cass. 1-9-1995, n. 9211, in *Giur. it.*, 1996, 950; Cass. 19-6-1996, n. 5650, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 679; Cass. 3-2-1998, n. 1087, cit.

²⁶ In senso contrario A. Crosetti – R. Ferrara – F. Fracchia – N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008, 77 secondo cui «La dicotomia tra le teoriche pluraliste e quelle moniste, che parrebbe risolversi nel riconoscimento del valore ambientale, non sembra però del tutto superata. Si può pensare che alcuni interventi mantengano il loro rilievo settoriale».

Ad ulteriore conferma della prevalenza della concezione pluralista si può citare la giurisprudenza che, nella risoluzione delle singole controversie, ha abbandonato le ricostruzioni moniste per approdare a soluzioni più sfumate, espressioni di una legislazione che non si affranca dalle elencazioni delle varie risorse naturali che costituiscono l'ambiente in essa descritto e che si occupa della tutela dell'ambiente per il raggiungimento di altri fini e di altri interessi anch'essi ritenuti meritevoli di tutela.

Da questa breve analisi, si evince, dunque, che la diade interpretativa tra pluralismo e monismo ambientale non esaudisce la pretesa definitoria: da un lato, la tesi pluralista non riesce a cogliere i tratti di indivisibilità che connotano l'ambiente, dall'altro, quella monistica, intrappolata nella visione unitaria del concetto, non coglie la fitta trama di relazioni intercorrente fra le componenti ambientali e fra esse e l'uomo che ne costituisce il potenziale aggressore.

L'analisi delle istanze comunitarie, l'evoluzione culturale, il diffondersi di una coscienza ambientale indurranno dottrina e giurisprudenza ad abbandonare ogni tentativo di ricostruzione della nozione e ad interrogarsi sulla sua natura giuridica.

La ricostruzione in chiave unitaria di ambiente ha senz'altro il merito di aver contribuito alla riflessione sulla natura giuridica che una concezione frammentaria di ambiente non avrebbe mai consentito.

2. La natura giuridica dell'ambiente: premessa.

La dottrina ed i giudici costituzionali ed ordinari, dopo essersi resi conto di non poter coltivare la pretesa di individuare una nozione ben definita di ambiente in senso giuridico, hanno soffermato la loro attenzione su un altro importante aspetto della questione definitoria che è quello della qualificazione giuridica che hanno inizialmente affrontato sussumendo l'«ambiente» all'interno di categorie giuridiche preesistenti.

Questo aspetto è indubbiamente influenzato dalla diade concettuale tra una visione antropocentrica ed una concezione ecocentrica dell'ambiente che ha fortemente segnato il processo interpretativo del dato normativo.

Da una lato, la visione antropocentrica dell'ambiente che esalta la centralità dell'uomo rispetto alla natura ritenuta soltanto uno strumento per il soddisfacimento dei bisogni umani, dall'altro, la concezione ecocentrica che considera l'ambiente, o meglio la biosfera²⁷, come valore autonomo, dotato di un rilievo intrinseco, indipendentemente da una sua finalizzazione al benessere umano.

Come sinteticamente ed efficacemente illustrato dalla Corte costituzionale se il criterio umanistico «vede il singolo in posizione di aspettativa, titolare di un diritto ad una ambiente salubre che gli altri devono procurargli e mantenergli, al contrario, per la concezione naturalistica il singolo è in posizione attiva, soggetto ad un obbligo di fare, per prevenire o porre rimedio ai danni di cui è responsabile».²⁸

Figlia della concezione antropocentrica è l'affermazione di un diritto alla salubrità ambientale spettante ad ogni individuo, indisponibile ed azionabile nei confronti dei privati e dei pubblici poteri²⁹ o di un diritto all'ambiente come diritto della personalità ed aspetto essenziale di essa³⁰ ovvero come diritto sul bene ambiente.

²⁷ La biosfera da intendersi come «lo spazio occupato dall'insieme degli esseri viventi del nostro pianeta» è quindi la combinazione di tutti gli ecosistemi. In tal senso, B. Brun - P. Lemmonier - J.P. Raison - M Roncatolo, Ambiente, in *Enciclopedia Einaudi*, Torino, 1977, 393.

²⁸ Corte cost. 26-7-2002, n. 407, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 937; in *Giur. it.*, 2003, 417 ed in *Urb. e app.*, 2002, 1245. In tal senso v. anche, Corte cost. 31-3-2006, n. 133, in *Dir. e giur. agr.*, 2006, 583; Corte cost. 18-3-2005, n. 108, in *Foro amm. CDS*, 2005, 679; Corte cost. 22-7-2004, n. 259, in *Foro amm. CDS*, 2004, 2447; Corte cost. 28-6-2004, n. 196, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 1137; Corte cost. 24-6-2003, n. 222, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 1002; Corte cost. 20-12-2002, n. 536, in *Giur. it.*, 2003, 1995 s.

²⁹ F. Giampietro, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, cit., 31 s.

³⁰ A tal proposito v. A. Postiglione, *Il diritto all'ambiente*, Napoli, 1982.

Espressione della concezione ecocentrica, in base alla quale l'ambiente deve essere considerato come bene indisponibile da conservare e tutelare, è la qualificazione di quest'ultimo come valore o come oggetto di dovere sociale.

3. L'ambiente come interesse.

Partendo dalla premessa della natura «adespota» dell'ambiente *tout court* considerato, la giurisprudenza ha originariamente qualificato la protezione delle risorse ambientali come interesse diffuso, proprio di una generalità indifferenziata di soggetti, evidenziandone la rispondenza ad una finalità di tipo pubblico³¹.

La contitolarità di tale situazione di interesse da parte di una pluralità di soggetti non identificati ha fortemente impedito la salvaguardia dell'ambiente: a tal proposito parte della giurisprudenza amministrativa ha chiarito che «*in materia di protezione dei beni dell'ambiente naturale, sono configurabili interessi legittimi tutelabili in sede giurisdizionale in capo a singoli cittadini o ad associazioni solo nel caso in cui la salvaguardia del paesaggio e dei valori dell'ambiente inerisca al godimento concreto di tali beni, essendo necessario un collegamento obiettivo fra i soggetti portatori dell'interesse e gli specifici beni ambientali che ne formano oggetto*».³²

Il superamento di tale rigida impostazione è stato compiuto da altra giurisprudenza amministrativa³³ che, attuando uno sforzo ermeneutico non indifferente, ha emancipato l'interesse legittimo dal carattere spiccatamente individuale e lo ha inquadrato in un ambito collettivo, includendo in esso

³¹ In tal senso, Cons. St. ad. plen. 19-10-1979, n. 24, in *Giust. Civ.*, 1980, 1743 ed in *Cons. Stato*, 1979, 1289; Cons. St. 22-2-1980, n.114, in *Foro amm. CDS*, 1980, 51 e Cons. St. 29-3-1996, n.507, in *Foro amm. CDS*, 1996, 976.

³² Cons. St., ad. plen., 19-10-1979, n. 24, cit. e TAR Lazio 13-1-1984, n. 21.

³³ A tal proposito, Cons. St. 9-6-1970, n. 523, in *Giur. it.*, 1970, 193, ha ammesso la tutela degli interessi diffusi nel processo amministrativo in materia di urbanistica introducendo nuovi fattori rilevanti per la legittimazione al ricorso.

anche la categoria degli interessi diffusi, con la conseguenza di estendere l'accesso alla tutela impugnatoria³⁴.

Ciò non è però bastato a far riconoscere tutela giudiziale agli interessi diffusi, soprattutto a causa del loro carattere «adespota» e dell'impossibilità di riferirli a soggetti determinati. Si è reso, quindi, necessario un ulteriore passaggio ermeneutico consistente nella trasformazione dell'interesse diffuso in interesse collettivo da ascrivere ad una pluralità circoscritta di individui che possono agire in giudizio in quanto titolari di una posizione differenziata, e quindi di un'autonoma legittimazione, rispetto alla generalità dei singoli fruitori del bene collettivo.

Due sono stati i criteri tradizionalmente utilizzati dalla giurisprudenza e dalla dottrina al fine di giuridicizzare, e dunque riconoscere, l'interesse alla tutela dell'ambiente espresso dalle formazioni sociali. Il primo criterio, fa leva sulla cosiddetta c.d. *vicinitas*, cioè sulla localizzazione del soggetto, che si assume portatore dell'interesse super-individuale, nel territorio su cui incide il provvedimento amministrativo³⁵. Da qui il riconoscimento della sussistenza di un interesse legittimo e la conseguente possibilità per la pluralità di individui residenti in una determinata area geografica di accedere alla tutela giudiziale, avverso un provvedimento lesivo dell'ambiente in quanto idoneo a colpire una posizione differenziata e qualificata³⁶.

Il secondo criterio adottato dalla giurisprudenza per schiudere la tutela giudiziale ai soggetti portatori di interessi diffusi è rappresentato dal riconoscimento della tutela giudiziale a coloro che sono ammessi a partecipare

³⁴ F.G. Scoca, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio: Pavia, 11-12 giugno 1974*, Padova, 1976, 57.

³⁵ Cfr. Cons.St. ad. plen. 19-10-1979, n. 24, cit.

³⁶ Cfr. Cons. St. ad. plen. 19-10-1979, n. 24, cit. In dottrina, G. Berti, *La legge tutela un interesse diffuso, ma il giudice ne ricava un interesse individuale*, in *Le Regioni*, 1980, 734 s.

al procedimento amministrativo all'interno del quale il provvedimento che si vuole impugnare è stato emesso.³⁷

Nell'adozione di entrambi i criteri, spesso applicati congiuntamente dalla giurisprudenza, è evidente che il tentativo di legittimare la formazione sociale all'azione di impugnazione sfoci, in ultima analisi, nel riconoscimento in capo a quest'ultima di un preciso interesse legittimo.

La giurisprudenza ha trovato, quindi, nell'individuazione di un ente esponenziale dotato di adeguata rappresentatività la via da percorrere per giungere all'affermazione della rilevanza giudiziale di istanze costitutivamente super-individuali.

La l. 349/1986 recepisce il modello di tutela degli interessi diffusi fondato sull'individuazione dell'ente esponenziale, dettando al contempo rigorose condizioni per il riconoscimento della legittimazione delle associazioni ambientali, all'evidente scopo di circoscrivere in merito il potere del giudice, altrimenti unico arbitro della qualificazione degli interessi e della selezione dei loro portatori.

Il problema della giustiziabilità di posizioni giuridiche super-individuali relative alla tutela ambientale è emerso anche dinnanzi al giudice ordinario. Quest'ultimo, così come il giudice amministrativo, subordina il sindacato di legittimità su manifestazioni di potere della Pubblica Amministrazione all'individuazione di una posizione «soggettiva» di interesse legittimo in capo al ricorrente, ed ammette l'azionabilità dell'interesse diffuso all'integrità dell'ambiente solo in esito al riconoscimento di un vero e proprio diritto soggettivo in capo all'attore³⁸, ossia del c.d. «diritto all'ambiente salubre».

³⁷ Cons. St. sez. VI, n. 407 del 1980.

³⁸ F. G. Scoca, *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. e soc.*, 1985, n. 4, 637 s.

Tale affermazione della giustiziabilità di interessi super-individuali ha certamente un'importanza storica notevole e un rilievo attuale apprezzabile. A differenza di quanto è accaduto davanti al giudice amministrativo, dove l'interesse diffuso doveva «camuffarsi» da interesse legittimo attraverso l'individuazione di enti esponenziali³⁹, la giurisprudenza di legittimità rende tutelabile l'interesse diffuso solo nella misura in cui coinvolga diritti fondamentali e inviolabili dell'individuo. In questo modo la protezione viene accordata, per definizione, a casi eccezionali e non è mai diretta, ma sempre mediata dal necessario collegamento con una situazione giuridica soggettiva comune alla generalità dei cittadini⁴⁰, anche se essa stessa suscettibile di venire rappresentata da un ente che se ne assume portatore.

4. L'ambiente come diritto soggettivo.

La questione relativa alla natura giuridica è stata indubbiamente segnata dal passaggio da una concezione dell'ambiente come fattore strumentale alla tutela della salute, individuale e collettiva, ad una visione dell'ambiente come realtà meritevole di autonoma protezione, svincolata dal perseguimento di finalità ulteriori.

La prima significativa tappa di questo percorso interpretativo è compiuta dalla giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione⁴¹, che attraverso l'interpretazione sistematica degli artt. 9, 32, 2 e 3 co. 2 Cost., ha affermato la tutela dell'ambiente nella sua valenza soggettiva e antropocentrica, attraverso il progressivo riconoscimento dell'esistenza di una situazione giuridica definita di «diritto all'ambiente salubre».⁴²

³⁹ F. G. Scoca, *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio: Pavia, 11-12 giugno 1974*, cit., 57.

⁴⁰ V. Denti, *Interessi diffusi*, in *Novissimo digesto italiano*. Appendice, vol. IV, Torino, 1983, 305-313.

⁴¹ Cass. s.u. 9-3-1979, n. 1463 e 6-10-1979, n. 5172, cit.

⁴² In tal senso, v. anche Corte cost. 27-6-1986, nn. 151, 152 e 153, in *Riv. giur. edil.*, 1986, 699 s. e in *Foro it.*, 1986, 2689 s. e Cass. s.u. 3-7-1981, n. 7318, in *Giur. it.*, 1991, 1133.

La Suprema Corte, in particolare, ha sostenuto che il diritto alla salute va oltre i normali confini della vita e dell'incolumità fisica ma riguarda la sfera di operosità e di vitalità dell'uomo⁴³ per giungere alla conclusione che «*il diritto alla salute si configura come un diritto all'ambiente salubre*», con una totale assimilazione che non sembra per nessun verso contestabile.

Fondamento di tale orientamento è il nesso indissolubile fra salute individuale e salubrità ambientale⁴⁴: la salute non può prescindere dal contesto territoriale ed ambientale in cui viviamo, con la conseguenza che ogni danno all'ambiente determina, in forma più o meno diretta, la «lesione» della salute individuale e collettiva comportando un'inscindibile connessione tra tutela ambientale e tutela della salute umana⁴⁵.

Per tale via, il diritto alla salubrità dell'ambiente, in quanto articolazione del diritto alla salute, è qualificato come diritto primario ed assoluto costituzionalmente garantito dal combinato disposto degli artt. 9, 32, 2 e 3⁴⁶ della Costituzione nonché come «interesse della collettività».

Anche la Corte Costituzionale ribadisce lo sforzo, affermando che la protezione dell'ambiente, imposta innanzitutto dai precetti costituzionali degli

⁴³ In tal senso in dottrina v. M. Luciani, *Salute, I) Diritto alla salute- Dir. cost.*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Roma, 1991, 6, il quale nel sottolineare l'esigenza di considerare la salute con riferimento «*non più soltanto alla situazione momentanea (e perciò incerta) dell'essere fisico o psico-fisico dell'individuo, ma alla sfera esterna in cui questi si muove, vive e lavora*».

⁴⁴ Tale nesso è esplicitato nella definizione di ambiente fornita dall'Organizzazione mondiale della sanità per la quale esso è l'insieme degli elementi fisici chimici biologici e sociali che esercitano un'influenza apprezzabile sulla salute e il benessere di ogni essere umano.

⁴⁵ Il legislatore ha accolto ed esplicitato tale connessione nell'art. 27 del d.p.r. 24-7-1977, n. 616 in cui comprende nel contenuto della salute e quindi, nell'oggetto dell'assistenza sanitaria, la salubrità, l'igiene e la sicurezza degli ambienti di vita e di lavoro, nonché degli insediamenti urbani e della collettività. Le connessioni fra ambiente e salute si colgono anche nella legislazione comunitaria: la risoluzione del Consiglio d'Europa del 7 febbraio 1983 (G.U.C.E. n. 46) in cui in sede di previsione di una strategia globale al punto 9 si legge: «*scopo ultimo della politica ambientale è la protezione della salute umana, la possibilità di assicurare in modo durevole la disponibilità in termini soddisfacenti dal punto di vista quantitativo e qualitativo di tutte le risorse che condizionano l'ambiente e la qualità della vita*».

⁴⁶ Bisogna ricordare che la matrice costituzionale del diritto all'ambiente, come pure quella del diritto alla salute, implica altresì l'adempimento da parte di soggetti pubblici e privati di obblighi di solidarietà ambientale direttamente derivanti dagli artt. 2 e 3 co. 2 della Costituzione.

artt. 9 e 32 assurge a «*valore primario ed assoluto*», in quanto «*elemento determinativo della qualità della vita*»⁴⁷.

Tale impostazione ha avuto senz'altro il merito di fornire alla tutela civilistica dell'ambiente un sicuro fondamento normativo nonché di svincolarla dalla sussistenza in capo all'attore di una situazione di proprietà o comunque di un qualsiasi altro diritto di godimento sul bene ambientale.

Parte della dottrina ha ritenuto che questo orientamento fosse espressione della tesi secondo cui l'ambiente potesse costituire esso stesso, e non in quanto corollario del diritto alla salute, oggetto di diritti soggettivi individuali e più precisamente si potesse configurare un «diritto all'ambiente»⁴⁸.

Tale impostazione rappresenta il primo chiaro segnale di un seppur lento passaggio alla concezione di ambiente come oggetto di una autonoma tutela, non finalizzata alla salvaguardia della salute o alla protezione del paesaggio.

Sulla configurabilità di un diritto individuale all'ambiente dottrina e giurisprudenza si sono lungamente interrogate non pervenendo ad una soluzione univoca e condivisa.

Dottrina autorevole bensì minoritaria, ritiene, il diritto individuale all'ambiente un diritto della personalità⁴⁹, attributo essenziale alla persona umana⁵⁰; e questo perché l'uomo è parte della natura, «*per cui l'ambiente non*

⁴⁷ Corte cost. 30-12-1987, n. 641, cit. In tal senso, Cass. 9-4.-1992, n. 4362, cit., secondo cui il «*bene ambiente*» è protetto come elemento determinativo della qualità della vita ovvero, oggetto funzionale al benessere umano rispetto al quale la collettività può far valere un proprio diritto qualificabile come «*diritto all'ambiente*».

⁴⁸ In tema v. tra i molti, A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, cit., 32; S. Patti, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur.it.*, 1980 859; M. Comporti, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, 191 e F. Giampietro, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, cit.

⁴⁹ P. Maddalena, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, 479 e S. Patti, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, cit.

⁵⁰ *Contra* P. Maddalena, *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990, 81, il quale ritiene che il diritto all'ambiente «*non è un diritto «sulla persona», ma un diritto su qualcosa di «esterno» alla persona, per l'appunto l'ambiente*».

*può essere configurato come una relazione esteriore di dominio, essendo un valore interiorizzato della personalità umana».*⁵¹

Parte della dottrina ha, invece, escluso recisamente l'esistenza di un diritto all'ambiente in considerazione del carattere «adespota» dell'ambiente e della natura delle prestazioni e dei servizi che esso offre, tutti insuscettibili di acquisizione esclusiva e quindi di essere oggetto di un potere individuale di disposizione, di quella signoria del volere propria dei diritti soggettivi⁵²; altri sostengono che esistono soltanto «protezioni di singole qualità o specificazioni dell'ambiente»⁵³.

L'inconfigurabilità di un diritto all'ambiente è confermata anche dalla normativa comunitaria che riconosce ai cittadini comunitari diritti soggettivi in materia ambientale limitatamente a specifici aspetti quali l'accesso alle informazioni ed alla giustizia⁵⁴. La Corte di Giustizia chiamata a pronunciarsi a titolo pregiudiziale dal TAR Lombardia⁵⁵ sull'esistenza di un «diritto soggettivo» a norma della direttiva 75/442 del 15 luglio 1975⁵⁶, è anch'essa orientata a negare l'esistenza di un simile diritto, affermando esplicitamente che il «carattere programmatico» della previsione contenuta nell'art. 4 della suddetta direttiva non consente di conferire diritti individuali.

⁵¹ A. Postiglione, *Il diritto all'ambiente*, cit., 13. In senso contrario, C. Salvi, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo*, in *Giur. it.*, 1980, 871 osserva che il diritto all'ambiente non può considerarsi diritto della personalità perché «intrinsecamente collettivo», radicato in un «determinato ambito territoriale», sicché appare più congruo che la difesa di esso sia affidata a soggetti egualmente collettivi.

⁵² *Ex multis* G. Pericu, *Ambiente*, cit., 193 e S. Pugliatti, *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962, 18.

⁵³ F. Spantigati, *Le categorie necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 228.

⁵⁴ Si veda in questo senso la Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28-1-2003 sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio, in G.U.C.E., del 14 febbraio 2003, n. L. 41/26.

⁵⁵ Ceg. 23-2-1994, C-236/92, *Cava*, in raccolta, 1994, I-00483.

⁵⁶ Direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15-7-1975, relativa ai rifiuti, in G.U.C.E. del 25 luglio 1975, n. L 194.

Parte della dottrina⁵⁷, ha sostenuto, invece, l'esistenza un diritto di proprietà collettiva dell'ambiente riconosciuto ad un pluralità di soggetti, «*in cui occorre distinguere un diritto alla fruizione ed un diritto alla conservazione del bene ambientale*»; entrambi configurabili come diritti collettivi, con la differenza che la fruizione è «*rimessa alla libera volontà dei singoli*» mentre la conservazione «*chiama in causa necessariamente l'intera collettività*».

Il riconoscimento di un diritto all'ambiente diversamente declinato che si tratti di diritto alla conservazione ovvero alla fruizione, è sicuramente collegato al ritorno della concezione di ambiente quale bene giuridico ed ha il merito di garantire una maggiore e concreta protezione all'ambiente.

Questo orientamento abbandona però definitivamente la logica dell'appropriazione e ritiene il bene ambiente destinato esclusivamente all'uso sostenibile ed alla conservazione; al diritto (individuale e collettivo) all'ambiente è intimamente collegato il dovere di preservare la comunità biotica della quale l'uomo è parte.⁵⁸

5. Segue: l'ambiente come bene

La Corte costituzionale, a ridosso dell'emanazione della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, facendo riferimento alla teoria dei beni giuridici così come configurata dalla dottrina civilistica, ha definito l'ambiente come «bene giuridico»⁵⁹.

Espressione di tale orientamento le note sentenze nn. 210 e 641, entrambe del 1987: nella prima, la Corte costituzionale si limita ad attribuire all'ambiente la natura di bene comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali; nella sentenza n. 641, invece, specifica che l'ambiente é un bene

⁵⁷ P. Maddalena, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 526; P. Maddalena, *Danno pubblico ambientale*, cit.

⁵⁸ P. Maddalena, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, cit., 526.

⁵⁹ In senso contrario, F. Spantigati, *Le categorie necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 228 il quale nega la possibilità di definire l'ambiente come «bene» in quanto non esisterebbe un oggetto che si chiama ambiente, ma solo un interesse dei soggetti a condizioni di esistenza che si chiamano ambiente.

giuridico «*in quanto riconosciuto e tutelato da norme*», facendo implicito riferimento ai precetti costituzionali (artt. 9 e 32) ed alle norme ordinarie contenute nelle leggi di settore che ne disciplinano e assicurano il godimento collettivo ed individuale.

La precisazione contenuta nella sentenza n. 641, da un lato, richiama implicitamente, l'opinione dottrinale secondo cui la nozione di bene non potrebbe tecnicamente essere utilizzata per definire l'ambiente in quanto ad esso non si riferisce alcun interesse soggettivo differenziato che costituisce elemento tipico per l'esistenza di un bene in senso giuridico; dall'altro, ne propone il superamento estendendo al bene ambientale la nozione di *res communes omnium*, ossia di quelle entità che in quanto esistenti in natura in quantità illimitata, e quindi non appropriabili in forma esclusiva, sono sempre state considerate, sotto il profilo economico, «beni liberi» o «beni comuni». A conferma di tale intento, la Corte costituzionale, specificando ulteriormente la nozione di bene ambientale aggiunge che esso «*Non é certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo*» e che «*appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, é fruibile dalla collettività e dai singoli*».

Da ciò la conseguenza, che al bene ambientale, in quanto bene libero o comune, non corrisponde una situazione giuridica di tipo appropriativo riferibile a uno o più soggetti determinati, da cui tradizionalmente scaturisce la classificazione fra i beni giuridici in senso stretto, bensì un interesse plurimo o solidale che fa capo ad un pluralità di soggetti che godono del bene non limitandone il godimento degli altri.

La Corte costituzionale, definendo l'ambiente come bene «*in quanto riconosciuto e tutelato da norme*» ha manifestato l'implicita adesione a quella dottrina che distingue i beni giuridici in senso stretto cioè le «cose che possono

formare oggetto di diritto», ai sensi dell'art. 810 c.c., dai beni giuridici in senso lato cioè quelli oggetto di tutela giuridica⁶⁰.

La qualificazione dell'ambiente quale bene giuridico in senso lato determinerebbe due rilevanti conseguenze: *in primis*, la identificazione del bene medesimo con lo scopo della norma giuridica - è infatti, la tutela diretta della cosa che determina la natura di bene in senso giuridico - e, in secondo luogo, la ulteriore conferma della insuscettibilità dell'ambiente a costituire oggetto di diritti.

La Corte costituzionale con questa pronuncia abbandona quindi la logica esclusivamente proprietaria, impostasi a partire dagli anni '70, in base alla quale l'ambiente veniva definito come bene pubblico appartenente allo Stato ed il danno ambientale come danno erariale, così come sostenuto da parte della dottrina⁶¹, assecondando i risultati raggiunti dalla giurisprudenza delle Corte dei Conti. Il giudice contabile, infatti, è stato il primo a reputare l'ambiente bene pubblico e a inserire il danno ambientale nell'alveo della categoria dei c.d. danni erariali, risarcibile ai sensi degli artt. 82 e 83 della legge di contabilità generale dello Stato⁶², propugnando una visuale pubblicistica della tutela ambientale.

A sostegno di tale orientamento anche giurisprudenza seppur minoritaria della Corte di cassazione che definisce l'ambiente come «bene pubblico complesso, caratterizzato dai valori estetico-culturale, igienico-sanitario ed ecologico-abitativo»⁶³.

⁶⁰ S. Pugliatti, *Beni e cose in senso giuridico*, cit., 27 s. e P. Maddalena, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, cit., 525.

⁶¹ P. Maddalena, *Il danno pubblico ambientale*, cit.; *ibidem*, *Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela dell'ambiente*, Rimini, 1985; *ibidem*, *La responsabilità per danno pubblico ambientale*, in TAR, 1984, 273, 286; M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., secondo cui «il bene ambientale è comunque pubblico».

⁶² Corte dei conti 15-5-1973, n. 39, in *Foro amm.*, 1973, 247; Corte dei conti 8-10-1979, n. 61, in *Foro it.*, 1979, 593; Corte dei conti 18-9-1980, n. 86, in *Foro it.*, 1981, 167.

⁶³ Cass., 19-6-1996, 5650, cit.

La inclusione dell'ambiente nella categoria dei beni pubblici appartenenti allo Stato muoverebbe dal presupposto in base al quale la titolarità statale troverebbe fondamento nell'essere destinata al soddisfacimento dei bisogni della collettività distinguendo tra «beni pubblici in senso soggettivo» (beni patrimoniali) - che spettano allo Stato o agli altri enti pubblici in quanto proprietari – e «beni pubblici in senso oggettivo» (beni demaniali) – che spettano allo Stato o agli altri enti pubblici in qualità di affidatari, affinché ne goda la collettività (c.d. beni a «fruizione collettiva»).

La titolarità pubblica riconosciuta negli anni settanta ha senza dubbio consentito una maggiore tutela dei beni ambientali che, a seguito dell'aumento della popolazione e dello sviluppo industriale, sono diventati scarsi e minacciati nella loro qualità, assumendo un loro valore economico e giuridico; tale tutela è stata attuata attraverso la previsione di uno speciale regime di responsabilità e la attribuzione allo Stato della legittimazione processuale.

Come però sottolineato da autorevole dottrina⁶⁴, l'attribuzione allo Stato del diritto di proprietà su un bene come l'ambiente, destinato al godimento diretto della collettività ed al soddisfacimento dei bisogni di quest'ultima, costituirebbe un «*inutile giro logico*» dal momento che l'esercizio di tale diritto si risolverebbe nella necessaria destinazione all'uso da parte della collettività. Sulla base di queste premesse, abbandonando una logica esclusivamente proprietaria, l'ambiente viene definito «bene libero», «bene comune» o «bene a fruizione collettiva».

Elemento altrettanto dibattuto dai giudici costituzionali è, inoltre, il carattere materiale o immateriale del bene ambientale.

Ai primordi, di gran lunga prevalente è la giurisprudenza costituzionale⁶⁵, sostenuta peraltro da autorevole dottrina⁶⁶, che qualifica l'ambiente bene

⁶⁴ S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, 175 s.

⁶⁵ *Ex multis* Corte cost., 30-12-1987, n.641, cit.

immateriale. Sul concetto di immaterialità si pronuncia favorevolmente anche la Corte di cassazione, chiarendo che «*L'ambiente in senso giuridico [...] si identifica in una realtà priva di consistenza materiale, ovvero «in un contesto senza forma», come è stato detto con espressione particolarmente efficace ...*».⁶⁷

Tale orientamento appare criticabile per due ordini di ragioni: in primo luogo, l'ambiente non presenta le caratteristiche peculiari dei beni immateriali quali la circolabilità, la riproducibilità, l'indistruttibilità etc...; non può, inoltre ignorarsi che il bene immateriale ha una sua esistenza indipendentemente dal mezzo materiale in cui si concretizza e che per questa sua caratteristica, a differenza dei beni ambientali che sono nella maggior parte dei casi, esauribili, è riproducibile in un numero indefinito di oggetti materiali; in secondo luogo, la presupposta immaterialità del bene ambiente non tiene conto del carattere materiale sia delle risorse naturali sia dei bisogni che tali risorse soddisfano.

Sull'opposto versante i sostenitori della teoria della materialità, la quale pur non apparendo criticabile in relazione alle obiettive caratteristiche fisiche delle componenti dell'ambiente, mostra di non tenere nella dovuta considerazione che non tutte le entità materiali costituiscono beni in senso giuridico. La Corte costituzionale in molteplici pronunce aderisce a tale tesi, aggiustando il tiro, dapprima eliminando l'aggettivo «immateriale»⁶⁸, successivamente definendo l'ambiente come bene materiale ed unitario⁶⁹ e, da ultimo, come bene della vita materiale e complesso⁷⁰,

6. L'ambiente come valore

⁶⁶ M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit. afferma che al bene (in senso) giuridico ambientale «*deve, forse, riconoscersi natura di bene immateriale*».

⁶⁷ Cass. 9-4-1992, n. 4362, cit.

⁶⁸ *Ex multis*, Corte cost. 15-11-1988, n. 1029, in *Foro Amm.*, 1988, 2739 definisce l'ambiente «*bene unitario se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana*».

⁶⁹ *Cfr.* Corte cost. 24-2-1992, n. 67, cit.; Corte cost. 20-7-1994, n. 318, in *Riv. giur. edil.*, 1995, e da ultimo Corte cost. 7-11-2007, n. 367, cit.; Corte cost. 14-11-2007, n. 378, cit. e Corte cost. 22-7-2009, n.225, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 6, 936.

⁷⁰ Corte cost. 14-11-2007, n. 378, cit.

La giurisprudenza costituzionale sin dagli anni ottanta definisce l'ambiente come valore protetto e garantito seppur indirettamente della carta fondamentale⁷¹, attraverso l'interpretazione estensiva dell'art. 9 cost., in base alla quale la tutela del paesaggio non è rivolta alla protezione del solo valore estetico-culturale delle bellezze naturali ma anche alla difesa dell'ambiente⁷² nonché sulla base della consapevolezza dell'esigenza imprescindibile di tutelare l'ambiente in quanto presupposto essenziale per la salute umana e per la stessa esistenza dell'umanità (art. 32).

La consacrazione dell'ambiente a valore costituzionale «primario ed assoluto» è frutto dell'insegnamento della Corte costituzionale⁷³ che, nel corso degli anni, ne ha esaltato anche il contenuto «integrale» precisando che in esso sono sommati una pluralità di valori quali gli aspetti estetico-culturali, sanitari ed ecologici della tutela, e quelli partecipativi che coinvolgono non solo i soggetti pubblici, ma anche i membri della collettività⁷⁴.

Questa qualificazione va di pari passo alla sua identificazione come bene unitario tanto da far insorgere in parte della dottrina ragionevoli dubbi se considerare l'ambiente quale valore in sé desunto dagli artt. 9 e 32 cost. ovvero, così come suggerito dalla interpretazione letterale di uno stralcio della

⁷¹ Cfr. Corte cost. 27-6-1986, n. 151, cit.; Corte cost. 28-5-1987, n. 210, cit.; Corte cost. 30-12-1987, n. 641, cit.; Corte cost. 15-11-1988, nn. 1029 e 1031, in *Foro Amm.*, 1988, 2733 s.

⁷² In tal senso Corte cost. 24-7-1972, nn. 141 e 142, in cui i giudici costituzionali avevano parlato di «funzioni di generica tutela dell'ambiente», a proposito della conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali previste dalla l. n. 1497 del 1939 (sentenza n. 141) e di «interventi di difesa dell'ambiente» e della sua integrità, nonché di una «politica nazionale ecologica» (sentenza n. 142). Già in precedenza la Consulta con sentenza 1-4-1985, n. 94, in *Foro it.*, 1988, 332 aveva riconosciuto che «la tutela del paesaggio (...) deve (...) attuarsi dinamicamente (...) tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente».

⁷³ Corte cost. 15-5-1987, n. 167, in *Giur. cost.* 1987, 121; Corte cost. 25-5-1987, n. 191, in *Foro it.*, 1988, 331; Corte cost. 28-5-1987, n. 210, cit.; Corte cost. 30-12-1987, n. 641, cit.; Corte cost. 14-7-1988, n. 800, in *Giur. cost.*, 1988, 3811; Corte cost. 15-11-1988, n. 1031, cit.; Corte cost. 16-3-1990, n. 127, in *Riv. giur. amb.*, 1990, 303; Corte cost. 9-12-1991, n. 437, in *Le Regioni*, 1992; Corte cost. 11-3-1993, n. 79, in *Riv. giur. amb.*, 681; Corte cost. 23-2-1994, n. 54, in *Giur. cost.*, 326.

⁷⁴ A tal proposito v. Corte cost. 15-7-1994, n. 302, in *Giur. cost.*, 1994, n. 2590 e Corte cost. 27-7-1994, n. 356, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 874.

motivazione della sentenza della Corte costituzionale n. 617/87⁷⁵, come «*un bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività*», cioè come un bene giuridico privo di consistenza materiale ed espressione di un valore collettivo tutelato dal nostro ordinamento.

I dubbi interpretativi sono stati risolti dalla giurisprudenza successiva che ha ribadito l'autonoma rilevanza costituzionale dell'ambiente e la sua natura di valore giuridico⁷⁶ abbandonando definitivamente la logiche tradizionali della ricostruzione della rilevanza dell'ambiente in termini di situazioni giuridiche soggettive e sganciandosi dall'interpretazione *ex artt. 9 e 32 cost.*

Questo è il momento cruciale in cui si realizza, a mio parere, il passaggio alla concezione dell'ambiente come realtà a sè stante direttamente ed autonomamente tutelata.

A conferma dell'acquisita autonomia dell'ambiente le pronunce della Consulta che definiscono la tutela della salute e dell'ambiente «beni costituzionalmente garantiti e protetti» e quindi «valori costituzionali»⁷⁷ ovvero le emblematiche sentenze nn. 302 e 356 del 1994⁷⁸ che configurano il valore ambientale come una sintesi di una pluralità di aspetti che non attengono soltanto ad interessi meramente naturalistici o sanitari ma anche ad interessi culturali, educativi etc...⁷⁹.

La classificazione dell'interesse alla tutela dell'ambiente nella categoria dei valori costituzionali è coerente con le caratteristiche peculiari dell'oggetto della tutela, ed in particolare con la sua indeterminatezza che non consente la elaborazione di una definizione giuridica e risponde all'esigenza di elevare la tutela dell'ambiente ad elemento fondante della società.

⁷⁵ Corte cost. 30-12-1987, n. 617, cit.

⁷⁶ Corte cost. 29-1-2005, n. 62, in *Giur. it.*, 2006, 14 che definisce ambiente come «valore costituzionale trasversale».

⁷⁷ Corte cost. 1-7-1992, n. 307, in *Regioni*, 1993, 585; Corte cost. 27-4-1993, n. 194, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 39 e Corte cost. ord. 30-7-1993, n. 365.

⁷⁸ Corte cost. 15-7-1994, n. 302, cit. e Corte cost. 27-7-1994, n. 356, cit.

⁷⁹ In tal senso, B. Caravita, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e diritto*, Milano, 1999, 189.

L'esplicito riconoscimento costituzionale della tutela ambientale, inserita fra le materie⁸⁰ oggetto della potestà legislativa esclusiva statale [art. 117 comma 2 lettera s)]⁸¹, non ha determinato il cambio di rotta della Consulta che ha continuato a reputare la tutela ambientale un valore trasversale idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti.

Tale orientamento trova conferma nella nota sentenza n. 407/2002⁸², con la quale la Corte Costituzionale ha escluso decisamente che la «tutela dell'ambiente» costituisca una «materia» in senso stretto (cioè una *sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata*), definendola, più esattamente, come una competenza del legislatore statale idonea ad investire una pluralità di materie⁸³. A sostegno della propria conclusione, il Giudice delle leggi, richiama la giurisprudenza antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione secondo la quale l'ambiente costituisce un «*valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale*»⁸⁴. Ribadendo la natura di «valore costituzionalmente garantito» dell'ambiente, la Consulta ha così raggiunto il duplice obiettivo di escludere l'ambiente dalle materie riservate alla legislazione esclusiva dello

⁸⁰ La formula dell'art. 117, comma 2, appare fin troppo chiara: «*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie ...*», e via di seguito sino alla lettera s), relativamente alla «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*».

⁸¹ Sull'argomento cfr. v. B. Pozzo - M. Renna, *L'Ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni della Riv. giur.amb.*, 2004.

⁸² Corte cost. 26-7-2002, n. 407 cit.

⁸³ Sul punto V. anche, Corte Cost. 26-6-2002, n. 282, in *Foro it.*, 2003, I, 394. La Corte in questa decisione afferma che la competenza legislativa esclusiva dello Stato avente ad oggetto ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non costituisce «*una materia in senso stretto, ma ...una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle*» e Corte Cost. 14-11-2007, n. 378, cit. che partendo dal presupposto che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati, ne sottolinea la natura di «*materia trasversale, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni*».

⁸⁴ A. D'Atena, *Materie legislative e tipologie di competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 21 s., il quale definisce le materie trasversali come «*materie non materie*», o meglio «*materie di scopo*», in quanto non individuano «*l'oggetto della competenza, ma gli scopi che mediante essa vanno perseguiti*».

Stato e di consentire in questo settore alle Regioni la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

Questo intento è chiaramente manifestato in molteplici pronunce in cui il giudice costituzionale, ribadisce che lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, comma 3 cost., o di quella «residuale» di cui all'art. 117 comma 4 possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale⁸⁵ purché nel rispetto del limite della inderogabilità *in peius* della normativa statale⁸⁶.

Tale orientamento, consolidatosi nel quinquennio successivo, ha manifestato la chiara volontà di accentramento ed ampliamento della tutela garantita all'ambiente perseguita dal legislatore nell'art. 117 comma 2 lett. s)⁸⁷ e ribadita, a mio avviso, nel Codice dell'ambiente.

⁸⁵ Corte cost. 7-10-2003, n. 307, in *Foro amm. CDS*, 2003, 2791; Corte cost. 26-7-2002, n. 407, cit. e Corte cost. 24-6-2003, n. 222, in *Foro it.*, 2003, 2212.

⁸⁶ Unico spiraglio a tale «centralizzazione» di competenze appare l'art. 116 Cost. che, laddove introduce possibili forme di federalismo differenziato, fa riferimento anche alla materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

⁸⁷ L'accentramento della tutela ambientale realizzata attraverso il nuovo testo dell'art. 117, esprime, *una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* (cfr. Corte Cost. 20-12-2002, n. 536, in *Foro it.*, 2003, 688 e in *Riv. giur. amb.*, 2003, 525 s.) creatasi sulla base dell'orientamento già espresso nel sistema previgente, secondo cui l'ambiente, in quanto bene unitario, con valore trasversale a diverse materie, merita salvaguardia nella sua interezza (V. in tal senso Corte Cost. 24-2-1992, n. 67, cit. e Corte Cost. 30-12-1987 n. 617, cit. che, nel rappresentare la sentenza a vocazione maggiormente riaccentratrice, ritiene doveroso affidare la cura dell'interesse ambientale allo Stato «*in via primaria anche se non esclusiva*»). A tal proposito v. anche Corte Cost. 18-4-2008, n. 105, cit. secondo cui «*Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario» (sentenza n. 151 del 1986), ed «assoluto» (sentenza n. 641 del 1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007). Ciò peraltro non toglie, come è stato ribadito anche nell'ultima sentenza citata, che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate*». In senso contrario, C. Sartoretti, *La «materia» ed il «valore» ambiente al vaglio della Corte costituzionale: una dicotomia davvero impossibile?*, in *Giur. it.*, 2003, 1995 secondo cui la Corte Costituzionale intende la tutela dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto per non escludere «*la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc..) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo*» e, quindi, per ampliare le competenze regionali in materia ambientale. Di fronte a tale volontà di

La Corte costituzionale in molteplici pronunce⁸⁸ ha dichiarato la primarietà del valore ambientale inducendo parte della dottrina a ritenere erroneamente la preponderanza dell'ambiente nella gerarchia dei valori costituzionalmente tutelati. Se è vero che l'affermata primarietà comporta il riconoscimento di un elevato peso dell'ambiente nel bilanciamento⁸⁹ con altri interessi dotati di pari rilevanza costituzionale, è altrettanto vero che non deve essere intesa in senso assoluto⁹⁰, come peraltro confermato dalla giurisprudenza costituzionale che ha più volte, in esito a operazioni di bilanciamento, dichiarato la soccombenza dell'interesse alla tutela dell'ambiente rispetto ad altri valori costituzionali⁹¹.

La primarietà esprime sicuramente l'esigenza di un elevato livello di tutela dell'ambiente tra l'altro riconosciuta dal nostro legislatore attraverso la predisposizione di una normativa speciale per la sua salvaguardia e la consacrazione del principio di integrazione secondo cui l'interesse alla tutela dell'ambiente deve essere preso in considerazione in tutti i processi decisionali che potrebbero in qualche modo compromettere l'equilibrio ecologico ovvero mediante la predisposizione di strumenti volti a garantire il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali nelle questioni inerenti l'ambiente.

7. L'ambiente come oggetto di dovere sociale sancito dall'art. 2 cost.

accentramento gran parte della dottrina ha mostrato disagio (Cfr. G. Cocco, *La legislazione in tema di ambiente è a una svolta?*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 419) soprattutto in quanto si pone in contrasto col processo di devoluzione amministrativa cominciato con le Leggi Bassanini e ad oggi mai interrotto.

⁸⁸ Cfr. *ex multis* Corte cost. 28-5-1987, n. 210, cit.; Corte cost. 30-12-1987, n. 617, cit.; Corte cost. 30-12-1987, n. 641, cit.; Corte cost. 17-6-1986, n. 153, in *Foro it.*, 1986, 2689 e Corte cost. 16-3-1990, n. 127, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1991, 508.

⁸⁹ S. Grassi – M. Cecchetti, *Profili costituzionali della relazione ambientale*, in *Manuale delle leggi ambientali*, C. Rapisarda Sassoon (a cura di), Milano, 2002, 55 s. i quali distinguono «due tipi di bilanciamento: un bilanciamento «esterno», così definibile perché relativo alla composizione ragionevole dell'interesse alla tutela dell'ambiente con gli altri (diversi) interessi ad esso pariorinati che possono emergere nei singoli casi; un bilanciamento «interno», così definibile, perché concerne la definizione e la stessa individuazione in concreto dell'interesse ambientale in quanto tale, prescindendo dal rapporto con altri interessi connessi o contrapposti».

⁹⁰ *Ex multis*, Corte cost. 28-6-2004, n. 196, cit., ove si premette che «gli interessi [...] relativi alla tutela del paesaggio come forma del territorio e dell'ambiente, sono qualificabili come valori costituzionali primari», per aggiungere nel seguito che «tale primarietà non legittima un primato assoluto, ma che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni».

⁹¹ In tal senso cfr. Corte cost. 31-3-1987, n.88, in *Foro it.*, 1988, 381; Corte cost. 1-4-1992, n. 150, in *Regioni*, 1993, 238 e Corte cost. 31-3-1994, n. 113, in *Foro it.*, 1994, 1309.

Fortemente collegata alla concezione valoristica è la configurazione dell'ambiente quale oggetto di uno dei «doveri inderogabili di solidarietà» sanciti dall'art. 2 cost.⁹²: considerare l'ambiente come valore significa che non può formare solo oggetto di diritti ma comporta che colui che agisce su di esso debba fornire la giustificazione del suo intervento⁹³ ovvero, più genericamente, debba rispettare i doveri di tutela e salvaguardia ambientale.

Questo orientamento dottrinale parte dalla considerazione che l'ambiente e la natura non devono considerarsi semplicemente «cose» su cui l'uomo esercita il proprio dominio, sulla base della visione antropocentrica della relazione uomo-natura.

Tale teoria evidenzia la relazione sussistente tra uomo e ambiente valorizzando però il riferimento al canone della doverosità: a carico di tutti i soggetti dell'ordinamento è posto un dovere di protezione dell'ambiente⁹⁴ la cui inosservanza dà luogo a responsabilità risarcitoria. Questo dovere può tradursi nel vincolo a tenere comportamenti sia positivi che negativi suscettibili di variazioni in relazione alle condizioni economiche sociali e culturali del soggetto obbligato. Nel caso in cui il comportamento doveroso divenga elemento di un concreto rapporto giuridico ad esso corrisponderà una posizione giuridica soggettiva consistente in un diritto soggettivo, in un diritto sociale (nel caso in cui l'obbligo sia imposto al potere pubblico), in un interesse diffuso, in un interesse collettivo o in un interesse di fatto; al dovere di protezione, invece, non sarà correlato alcun diritto.

L'inclusione di tale dovere fra quelli specificamente elencati all'art. 2 cost. non pare trovare ostacoli di carattere normativo: l'art. 2 cost. rappresenta una

⁹² V. F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica dell'ambiente: art. 2 Cost. e dovere di solidarietà ambientale*, cit. e T. Martines, *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in *Politica e legislazione ambientale*, V. Pepe (a cura di), Napoli, 1996.

⁹³ Cfr. Convenzione sulla biodiversità, Rio de Janeiro, 5 giugno 1992, ratificata in Italia con l. 14-2-1994, n. 124.

⁹⁴ In tal senso B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, cit., 36 che sottolinea che il dovere di protezione dell'ambiente coinvolge non solo lo Stato apparato ma anche le sue articolazioni territoriali interne e le sue proiezioni sovranazionali nonché i singoli consociati individualmente e nelle formazioni sociali.

clausola aperta verso i nuovi valori che progressivamente emergono nella società, e fra essi quello ambientale, e quindi come tale suscettibile di interpretazione evolutiva.

Il nesso tra solidarietà e ambiente è, inoltre, confermato, dalla carta europea dei diritti fondamentali che inserisce l'art. 37 relativo alla «tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità» nel capo IV intitolato alla «solidarietà», ed anche dal testo della convenzione di Aarhus⁹⁵, in cui, a chiare lettere, è sancito il «*dovere sia individuale che collettivo, di tutelare e valorizzare l'ambiente nell'interesse delle generazioni presenti e future*».

La configurazione di un dovere di solidarietà riferito all'ambiente rafforzerebbe la prospettiva di una rilevanza giuridica unitaria della tutela dell'ambiente; unitarietà in questo caso considerata in chiave finalistica.

La dottrina richiamata conferma le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza che, nel lungo percorso volto alla determinazione della natura giuridica di ambiente, dopo aver abbandonato la concezione antropocentrica, ha ritenuto di dover riconoscere, peraltro anche ben prima della riforma costituzionale del 2001, una tutela diretta all'ambiente che si concretizza in doveri a carico sia dello Stato-istituzione che dello Stato-collettività.

8. Lo stato dei lavori nella giurisprudenza costituzionale: dalla materia trasversale al bene sistemico.

Le sentenze nn. 367⁹⁶ e 378⁹⁷ del 2007 nelle quali la Corte Costituzionale definisce nuovamente l'ambiente come un «*bene giuridico in senso lato*», evidenziandone i caratteri di unitarietà, complessità e materialità, costituiscono

⁹⁵ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale stipulata il 25 giugno 1988.

⁹⁶ Corte cost. 7-11-2007, n. 367, cit. in cui l'ambiente è definito «*bene complesso ed unitario*».

⁹⁷ Corte cost. 14-11-2007, n. 378, cit. secondo cui l'ambiente è «*bene della vita, materiale e complesso*». Conformi sul punto Corte cost. 18-4-2008, n. 104, in *Dir. e giur. agr.*, 2009, 321 e Corte cost. 23-1-2009, n. 12, in *Giur. cost.*, 2009, 77.

chiara espressione di una forte inversione di tendenza rispetto alla giurisprudenza che sosteneva la concezione di ambiente-valore .

Tale *revirement* della giurisprudenza degli anni 80-90 secondo cui l'ambiente è da considerare bene è frutto di una riflessione più ampia della Consulta avente ad oggetto il riparto di competenze fra Stato e Regioni delineato dall'art. 117 della Costituzione che porta ad affermare in modo netto che spetta allo Stato *«la tutela e la conservazione dell'ambiente mediante la fissazione dei livelli di tutela»* mentre alle Regioni compete «essenzialmente» il potere di regolare la fruizione dell'ambiente, mediante norme d'uso, affinché avvenga entro i limiti prescritti. A tale risultato, si perviene attraverso la constatazione che *«accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati»*⁹⁸: sullo stesso oggetto insistono interessi diversi, quello inerente la sua conservazione, la cui tutela è devoluta allo Stato, e quelli inerenti le sue utilizzazioni, la cui disciplina è attribuita alle Regioni. In tal modo, le Regioni, a differenza di quanto precedentemente sostenuto, attraverso la qualificazione di ambiente come valore, non possono più in alcun modo derogare o limitare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato: la tutela dell'ambiente è, quindi, devoluta in via esclusiva al legislatore statale.⁹⁹

Il ritorno alla concezione di ambiente come bene materiale fornisce, a mio avviso, risposta all'esigenza, sempre più pregnante, di assicurare una tutela all'ambiente concreta ed effettiva e, soprattutto, di tipo settoriale. Infatti, la qualificazione dell'ambiente come valore costituzionale che ha prevalso per circa un quinquennio, oltre a manifestare frequenti conflitti di attribuzione, sembrerebbe aver determinato un inevitabile affievolimento della tutela

⁹⁸ Corte cost. 14-11-2007, n. 378, cit. richiamata da Corte cost. 18-4-2008, n. 104, cit.

⁹⁹ In tal senso Corte cost. 5-3-2009, n. 61, in *Foro it.*, 2009, 1295 e Corte cost. 29-10-2009, n. 272, in *Guida dir.*, 2009, 46, 67.

rendendola spesso inidonea a fornire risposte adeguate alle sempre più gravi e frequenti problematiche ambientali.

La Consulta non si limita a riprendere la nozione di bene ambientale, abbandonata per circa un quinquennio, ma approfitta per fare un passo avanti nella formulazione di una definizione di ambiente.

A tal fine, attraverso la identificazione dell'ambiente con la biosfera che, *«viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via»*, definisce l'ambiente come «sistema», da considerare nel suo aspetto dinamico e quindi, quale «sistema di relazioni».

In tal senso si era già pronunciata autorevole dottrina definendo l'ambiente come *«categoria di relazione, che esprime il reciproco porsi di una serie di elementi i quali solo nel loro insieme sono in grado di costituire un valore altro da quello che coincide con la somma dei singoli componenti»*.¹⁰⁰

Come evidenziato da attenta dottrina, l'ambiente, verrebbe considerato, quindi, un bene materiale composto da più componenti in rapporto di interdipendenza fra loro, cioè di una *universitas facti*, come direbbero i giuristi romani¹⁰¹.

L'orientamento esprime un concetto di unitarietà del bene ambiente da intendere in senso finalistico in quanto in esso non rileva la natura composita dell'oggetto della tutela, e da qui la sua analitica descrizione, ma l'obiettivo della tutela dell'ambiente rappresentato dal raggiungimento dell'equilibrio ecologico attraverso la protezione integrata e coordinata dei fattori ambientali che in esso interagiscono.

¹⁰⁰ C. Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006, 741.

¹⁰¹ P. Maddalena, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, 477.

La sintesi espressa dal termine ambiente perde, quindi, la sua valenza essenzialmente descrittiva o linguistica (ambiente = sommatoria di singoli fattori naturali o di interessi da tutelare indipendentemente l'uno dall'altro) per assumere un carattere «teleologico» così come già avvenuto nell'ambito della ricostruzione del concetto in termini di valore costituzionale che consente di coglierne l'interconnessione tra le risorse che lo compongono.

La qualificazione dell'ambiente in termini di bene reintrodotta dal nuovo indirizzo giurisprudenziale trova conferma in una recente pronuncia della Corte Costituzionale¹⁰² nella cui motivazione si evidenzia, attraverso un richiamo della giurisprudenza più recente¹⁰³, che la materia tutela dell'ambiente *«ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso»*.

In tal modo la Corte ribadisce, seppur in maniera più sfumata¹⁰⁴, la materialità del bene ambientale gettandosi alle spalle la concezione valoristica.

Nessun riferimento in tale pronuncia alla concezione sistemica che rappresenterebbe il punto di arrivo della riflessione dei giudici costituzionali sulla nozione di ambiente attraverso la presa di coscienza dell'impossibilità di considerarlo un bene unitario, senza valutare gli scambi e le interazioni che legano fra loro le sue componenti: la nozione di ambiente è, infatti, intrinsecamente relazionale.

A sostegno di tali considerazioni, oltre ad alcune, e più recenti, sentenze della Corte costituzionale, anche alcuni spunti offerti dal legislatore che, in varie occasioni definisce l'ambiente come «sistema di relazioni»; da ultimo,

¹⁰² Corte cost. 22-7-2009, n. 225, cit. Prima di una serie di pronunce emesse nel luglio dello stesso anno (sentenze nn. 232, 233, 234, 235, 246, 247, 249, 250, 251, del 24-7-2009 e n. 254 del 30-7-2009) in cui la Corte si pronuncia sulle questioni di legittimità costituzionale del d.lgs. 152/06 sollevate da numerose Regioni.

¹⁰³ Corte cost. 7-11-2007, n. 367, cit.; Corte cost. 14-11-2007, n. 378, cit.; Corte cost. 18-4-2008, n. 105, cit. e Corte cost. 5-3-2009, n. 61, cit.

¹⁰⁴ In tal senso, F. De Leonardis, *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura (commento a Corte costituzionale, 22 luglio 2009, n. 225, n. 235, n. 247, n. 249)*, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 1455 s.

l'art. 5 co. 1 lett. c) del Codice dell'ambiente fa riferimento all'ambiente «inteso come *sistema di relazioni* fra fattori antropici, fisici, chimici, naturalistici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali ed economici» evidenziando le interazioni fra i fattori ambientali¹⁰⁵.

Parte minoritaria della dottrina in tempi risalenti avrebbe, a mio avviso, anticipato questa «soluzione» della questione sostenendo che l'ambiente «*non è un bene: non è il complesso di tutti i beni e non è un bene diverso, ma è il rapporto, la particolare situazione di equilibrio dei vari beni tra loro*»¹⁰⁶; analogo merito va attribuito anche a quegli interpreti che, attingendo alle scienze ecologiche, hanno definito la tutela dell'ambiente come «tutela dell'equilibrio ecologico».

Unico rischio di tale impostazione potrebbe essere l'incontrollabile dilatazione del concetto di ambiente a cui condurrebbe l'indifferenziata inclusione in esso di qualsivoglia risorsa naturale disponibile o la sua identificazione con la realtà che ci circonda. Ciò spianerebbe ogni argine al potere statale di irruzione negli ambiti di competenza legislativa regionale, in nome dell'unica finalità di tutela; rischio peraltro già manifestatosi attraverso l'adesione alla teoria di ambiente-valore.

Ma a tale rischio fornisce adeguata risposta la dottrina che, anticipando le conclusioni cui è giunta la Corte costituzionale, ha definito l'ambiente come «*sistema adattativo complesso*» individuandone analiticamente le componenti c.d. risorse naturali e i «servizi ambientali o ecosistemici» che esse offrono in

¹⁰⁵ Si veda anche la convenzione del Consiglio d'Europa sulla responsabilità civile per danno all'ambiente derivante da attività pericolose, ratificata a Lugano il 21-22 giugno 1992, il cui art. 2, punto 10 stabilisce «*environment includes natural resources both abiotic and biotic, such as air, water, soil, fauna and flora and the interaction between the same factors; property which form part of the cultural heritage; and the characteristic aspect of the landscape*».

¹⁰⁶ E. Ferrari, *Il danno ambientale in cerca di giudice ...e di interpretazione, l'ipotesi dell'ambiente valore*, in *Le regioni*, 1988, 542. In tal senso, seppur con tono ipotetico S. Grassi – M. Cecchetti, *Profili costituzionali della relazione ambientale*, in *Manuale delle leggi ambientali*, C. Rapisarda Sasson (a cura di), cit. secondo i quali «*se è vero che la protezione dell'ambiente consiste nella tutela non di un oggetto determinato, bensì di un rapporto, di una relazione di equilibrio in continuo divenire la quale, nel suo incessante ridefinirsi, non è mai fissabile in risultati da poter assumere come immutabili....*».

relazione alle reciproche interconnessioni¹⁰⁷. Questa dottrina fa rientrare l'ambiente nei c.d. *commons*, beni che secondo la teoria economica, sono di tutti o non esclusivi (ossia risulta impossibile o troppo costoso impedire che il bene una volta prodotto sia consumato da chiunque lo desideri) ma per i quali vi è rivalità nel consumo (come nel caso dei beni privati).

La concezione dell'ambiente come bene sistemico funzionalmente coerente ma composto da unità fisicamente eterogenee seppur strettamente connesse fra loro, proposto da ultimo dalla Corte Costituzionale, ha implicitamente determinato il superamento dei tentativi di qualificazione della natura giuridica dell'ambiente in termini di diritto, interesse, dovere, valore, che oggi appaiono ancor più approssimativi e soprattutto incompleti.¹⁰⁸

Considerato che le componenti ambientali sono singolarmente sottoposte a regimi ed a forme di tutela caratteristici, modellati sulla base degli interessi di volta in volta considerati meritevoli di protezione, che in vario modo interagiscono fra loro e con le attività umane, le prospettive di qualificazione non possono che essere molteplici: l'espressione «diritto all'ambiente» dovrebbe, quindi, intendersi come formula evocativa di una rosa di situazioni soggettive diversamente strutturate e protette¹⁰⁹.

9. La nozione di ambiente in diritto comunitario

Alla progressiva e costante evoluzione della normativa comunitaria in materia di tutela dell'ambiente che va fatta risalire alla decisione di principio presa dal vertice di Parigi dell'ottobre 1972, nella quale si dichiarava che «la

¹⁰⁷ Sul concetto di ambiente come sistema adattativo complesso v. M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007.

¹⁰⁸ Già A. Predieri, *Paesaggio*, cit., 508 sottolineava tale aspetto affermando che «poiché l'uomo entra in relazioni diverse e molteplici [...] di volta in volta l'ambiente verrà visto, trattato e protetto in rapporto ad una determinata collocazione e a determinati interessi. [...] Alla diversità di configurazioni corrisponde spesso una pluralità di tutele, connesse ad interessi diversi meritevoli spesso di strumentazioni organizzatorie e procedurali differenziate. Esse, tendenzialmente, dovranno essere poi collegate e integrate fra di loro in una visione e azione sistemica ed interdisciplinare».

¹⁰⁹ B. Caravita, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, cit., 175 s.; *ibidem*, *Diritto dell'ambiente*, cit., 36.

crescita economica non è fine a se stessa», sottolineando che «attenzione particolare dovrà essere data ai valori intangibili e alla protezione dell'ambiente, in modo che il progresso possa essere veramente messo a servizio dell'umanità», non è corrisposta la predisposizione di una nozione di ambiente.

Nonostante la Costituzione europea ed il Trattato istitutivo nella versione consolidata esordiscano con norme di principio che prescrivono l'adozione di una politica ambientale ispirata ad obiettivi di elevata protezione¹¹⁰ e dedichino poi appositi titoli e sezioni alla materia dell'ambiente, il legislatore comunitario non si sofferma sulla costruzione di una definizione normativa.

Dall'apparato normativo comunitario, infatti, si può rilevare una disponibilità, analoga a quella mostrata dal legislatore statale, a concepire la materia ambientale in termini unitari attraverso la predisposizione di una organica e fondamentale politica di tutela, ma altrettanta ritrosia a definire l'ambiente.

Il programma di azione in materia di politica ambientale adottato dal Consiglio delle Comunità europee il 22 novembre 1973 ha raffigurato l'ambiente come *«insieme degli elementi che, nella complessità delle loro relazioni, costituiscono il quadro, l'habitat e le condizioni di vita dell'uomo, quali sono in realtà o quali sono percepiti»*. Questo isolato tentativo di formulazione, non ripetuto nei successivi programmi di azione, riverbera il significato vago ed onnicomprensivo che il termine possiede nel linguaggio comune.

Un successivo tentativo definitorio si rinviene nella direttiva CEE del 27 luglio 1985 che, dopo aver indicato come fattori ambientali l'uomo, la fauna,

¹¹⁰ Più precisamente, l'art. 2 del Trattato annuncia che *«la Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità [...] uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile[...] un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo»*. L'art. 3 a sua volta statuisce che *«ai fini enunciati all'art. 2, l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato: 1) una politica nel settore dell'ambiente; [...]»*.

la flora, il suolo, l'acqua, l'aria, il clima, il paesaggio, i beni materiali ed il patrimonio culturale, definisce l'ambiente, come *«l'insieme degli elementi che nella complessità delle loro relazioni costituiscono il quadro, il mezzo e le condizioni di vita dell'uomo, così come sono o vengono avvertiti»*. Una nozione analoga è contenuta all'art. 2 punto 10 nella Convenzione di Lugano del 21-22 giugno 1993¹¹¹ che ricomprende le risorse naturali abiotiche e biotiche e le interazioni tra le stesse, i beni che compongono il patrimonio culturale e gli aspetti caratteristici del paesaggio.

L'Atto unico europeo del 17 e del 28 febbraio 1986, nel dedicare all'ambiente il titolo VII della parte terza del Trattato, nella quale vengono elevati al rango di diritto comunitario originario gli obiettivi e i principi che si ricavano dal sopra citato primo programma, come è stato notato da attenta dottrina¹¹², attribuisce al concetto di ambiente *«un doppio e ampio significato includendovi tanto l'insieme delle risorse naturali (ambiente naturale, spazio, energia, materie prime) compromesse dallo sviluppo economico e sociale, che la qualità delle condizioni di vita condizionate dal trattamento imposto a queste stesse risorse»*.

Nell'ordinamento comunitario, quindi, non è dato rinvenire una definizione di ambiente. La dottrina è comunque orientata a ritenere che il termine vada inteso in senso assai ampio¹¹³, in conformità alla dichiarazione adottata nel corso del Consiglio europeo di Maastricht del 26 giugno 1990 che include nella nozione di ambiente la qualità dell'aria, dei fiumi, dei laghi, delle acque costiere e marine, la qualità del cibo e dell'acqua potabile, la lotta all'erosione del suolo, la conservazione degli habitat, della flora della fauna e del paesaggio.

¹¹¹ Convenzione sulla responsabilità civile per danni derivanti da attività dannose per l'ambiente, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 145.

¹¹² C. Ripa Di Meana, *Ecologia e tutela ambientale nell'ambito della CEE*, in *Dir. econ.*, 1989, 388.

¹¹³ L. Krämer, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2000, 66.

Riguardo alla natura giuridica dell'ambiente, parte della dottrina considera l'ambiente un bene comunitario che richiede una efficace ed uniforme tutela.

Potrebbe considerarsi conferma implicita di tale qualificazione il contenuto della direttiva 2008/99/CE che, ai sensi dell'art. 174 par. 2 del Trattato, «*allo scopo di tutelare l'ambiente in modo più efficace*», istituisce un quadro di «*misure collegate al diritto penale*», che possano, insieme alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori di diritto civile, contrastare efficacemente l'aumento dei reati ambientali.¹¹⁴

L'evoluzione della tutela normativa.

10. La tutela civilistica dell'ambiente: l'art. 844 e l'art. 2043.

Prima dell'emanazione della l. 349/86 dottrina e giurisprudenza hanno garantito una embrionale tutela all'ambiente o, meglio, una tutela giudiziale del singolo la cui salute fosse pregiudicata dalla compromissione dell'ambiente attraverso una rilettura della disposizione relativa alle immissioni (art. 844 c.c.) e di quelle dettate in tema di responsabilità civile (artt. 2043 ss.)

In riferimento alla prima norma relativa alle immissioni, parte della dottrina e della giurisprudenza ne hanno proposto l'estensione dell'ambito di applicazione a situazioni diverse da quelle in essa contemplate, in particolare ai rapporti tra soggetti diversi dai proprietari, al fine di contrastare i fenomeni di inquinamento e di consentire un pronuncia inibitoria di immissioni nocive non soltanto su istanza del proprietario o del titolare di un diritto reale di godimento ma anche di un qualsiasi abitante della zona che fosse

¹¹⁴ Ceg. 13-9-2005, C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 2005, p. I-7879 s. ed in *Rass. dir. pubbl. europeo*, 2005, 219 s. pur ribadendo che la Unione europea non ha competenza in materia penale, ha riconosciuto al legislatore comunitario la facoltà di adottare «provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente» (punto 49) dal momento che «*l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi*». In tal senso v. anche Ceg. 23-10-2007, C-440/05, avente ad oggetto la Decisione quadro 2005/667/GAI diretta a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi.

potenzialmente esposto a subire danni alla salute a causa delle immissioni. L'art. 844 è divenuto, in tal modo, lo strumento deputato ad assicurare la tutela individuale degli interessi diffusi fino a quando la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla sua legittimità, ne ha riaffermato la finalità di tutela della proprietà, stabilendo che tale disposizione fosse destinata a risolvere esclusivamente i conflitti tra proprietari di fondi vicini e non potesse legittimamente costituire uno strumento privatistico di tutela ecologica¹¹⁵.

Secondo la Corte costituzionale, alla tutela della salute e dell'ambiente era preposta la legislazione penale ed amministrativa in materia «salva in ogni caso l'applicazione dell'art. 2043».

Sul presupposto che la salvaguardia e la difesa dell'ambiente costituiscono condizione essenziale per una tutela effettiva della salute umana, la Suprema Corte, facendo propria l'impostazione della Corte costituzionale, ha ricondotto la responsabilità per danno ambientale a quella per fatto illecito *ex art. 2043 c.c.*, assicurando la protezione dell'ambiente naturale solo quando l'aggressione dell'equilibrio ecologico costituisse danno alla salute.¹¹⁶ L'art. 2043 c.c. ha però mostrato, sin da subito, non pochi limiti ai fini della tutela dell'ambiente: in primo luogo quello di ancorarne la protezione alla sussistenza di un diritto soggettivo (il diritto alla salute), in secondo luogo quello di assicurare soltanto il risarcimento del danno senza assolvere alcuna funzione preventiva ed inibitoria.

11. La legge 8 luglio 1986 n. 349.

¹¹⁵ Corte cost. 23-7-1974, n. 247, in *Foro it.*, 1975, 18. In tal senso, in dottrina v. C. Salvi, *Immissioni, ecologia, norme costituzionali*, in *Giur. it.*, 1973, 2 e A. Gambaro, *Il diritto di proprietà*, in *Trattato dir. civ. e comm.* A. Cicu – F. Messineo, Milano, 1995, 507 secondo il quale alla norma codicistica in tema di immissioni sono state attribuite «funzioni lodevoli ma improprie».

¹¹⁶ Cass. s.u. 6-10-1974, n. 3164, in *Foro it.*, 1976, 385 e Cass. s.u. 9-3-1979, n. 1463 e 6-10-1979, n. 5172, cit. e Cass. s.u. 19-7-1985, n. 4263, in *Giust. civ.*, 1986, 128. In dottrina v. A. De Cupis, *Disciplina delle immissioni e tutela della salute*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1983, 252 s.

Il primo passo nella costruzione di una normativa a tutela dell'ambiente *tout court* considerato è senza dubbio rappresentato dalla l. 8 luglio 1986, n. 349¹¹⁷ con la quale è stato istituito il Ministero dell'ambiente ed è stata disciplinata la responsabilità per danni ambientali, secondo lo schema generale del codice civile.

Obiettivo della legge è innanzitutto quello di delineare un quadro di competenze del Ministero e di regolamentarne la struttura ed il funzionamento; al Ministro dell'ambiente, ai sensi dell'art. 1 co. 2, spetta il *«compito di assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento»*.

Per lo svolgimento di tale compito, ad esso vengono attribuite le funzioni in materia di tutela delle acque e di rifiuti già proprie del comitato interministeriale all'uopo istituito con l. 319/76 ovvero alcuni dei compiti del Ministero dell'agricoltura e foreste nonché altri poteri esercitati dallo Stato con il chiaro intento di convogliare in un unico centro tutte le competenze in materia ambientale.

Il programmato processo di unificazione delle competenze non viene però portato a termine: al Ministero dell'ambiente di fatto vengono assegnate funzioni preliminari o strumentali (art. 1, commi 3, 4, 5 e 6) che non gli hanno consentito di diventare il centro di riferimento e di imputazione delle politiche ambientali.

Altro punto nevralgico della l. 349/86 è l'art. 18 che dopo aver delineato sul modello della responsabilità *aquiliana*, la fattispecie di danno ambientale, assegna la giurisdizione in materia al giudice civile, attribuisce la

¹¹⁷ L. 8-7-1986, n. 349 «Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale», in G.U. del 15 luglio 1986, n. 162.

legittimazione attiva, fissa i criteri di quantificazione equitativa del danno nonché la destinazione delle somme versate a titolo di risarcimento. La norma si riferisce esclusivamente al risarcimento di quel danno ambientale non coperto dalle forme tradizionali di risarcimento, cioè al danno relativo a quegli interessi la cui tutela è affidata allo Stato ed agli enti territoriali nel cui ambito si collocano i beni lesi.

L'art. 18 rappresenta l'altro obiettivo mancato della l. 349/86 a causa della sua scarsa applicazione giudiziaria dovuta sia alla insufficiente chiarezza del testo normativo sia all'atteggiamento ostile manifestato dalla dottrina prevalente¹¹⁸, convinta dell'inopportunità della scelta di un regime di responsabilità soggettiva in materia di danno ambientale, peraltro in evidente contrasto con la legislazione straniera e altre disposizioni dell'ordinamento giuridico italiano con cui erano disciplinati, in termini di responsabilità oggettiva, specifici settori di rilevanza ambientale¹¹⁹.

La giurisprudenza ha evidenziato i limiti della scelta del legislatore ed ha di fatto svuotato di contenuto l'art. 18 affermando che la protezione dell'ambiente e la conseguente risarcibilità del danno ambientale non deriverebbero dalla l. 349/86 bensì dalla concreta attuazione di precetti costituzionali (artt. 2, 3, 9, 41 e 42) e che anche prima della summenzionata legge «*la Costituzione e la norma generale dell'art. 2043 c.c. apprestavano all'ambiente una tutela organica e piena*»¹²⁰. Un'ulteriore remora alla effettiva applicazione dell'art. 18 è stata manifestata dalla giurisprudenza nella introduzione di spazi a forme di responsabilità oggettiva o aggravata attraverso un indebito innesto della disciplina speciale sulle norme comuni di responsabilità civile per fatto illecito *ex* artt. 2043 e 2050 c.c.¹²¹

¹¹⁸ Per tutti v. M. Trimarchi, *Danno ambientale e diritto comunitario*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, P. Perlingeri (a cura di), Napoli, 1991, 166.

¹¹⁹ Ad esempio v. l. 31-12-1982, n. 979, «Disposizioni per la difesa del mare».

¹²⁰ Cass. 3-2-1998, n. 1087, cit. e Cass. 19-6-1996, n. 5650, cit.

¹²¹ Cass. 1-9-1995, n. 9211, cit.

Il legislatore, da parte sua, indebolendo la forza normativa dell'art. 18, ha provveduto all'inserimento di forme di responsabilità civile per danno ambientale oggettiva o comunque aggravata nel *corpus* normativo nazionale attraverso l'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. Decreto Ronchi)¹²² contenente la disciplina in materia dei siti inquinati che colpisce il proprietario o il soggetto che abbia la materiale disponibilità di un sito inquinato ed omette di procedere nei tempi e nei modi dovuti alla bonifica del sito e l'art. 58 del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152¹²³ che sancisce l'obbligo a carico di colui che ha provocato un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali, indipendentemente dal dolo o dalla colpa, di provvedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino e fissa i criteri di quantificazione delle relative sanzioni pecuniarie.

Tali aspetti problematici vengono sollevati anche dalla Corte costituzionale che, in sede di pronuncia sulla legittimità dell'art. 18, sottolinea che la formulazione della norma «*si presta a critiche in ordine all'effettività del suo funzionamento e all'assicurazione della voluta tutela dell'ambiente*», prospettando l'opportunità di colmarne «*lacune e deficienze*» al fine di assicurarne l'effettiva applicazione ai casi concreti.

12. Il c.d. Codice dell'ambiente.

La normativa sul danno ambientale contenuta all'art. 18 l. 349/86 è stata negli anni successivi soggetta a molteplici aggiustamenti. A distanza di tredici anni, l'art. 58 (*Danno ambientale, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati*) del d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 ha specificato i contenuti della responsabilità per danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse

¹²² D.lgs. 5-2-1997, n. 22 «Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio» in G.U. del 15 febbraio 1997, n. 38.

¹²³ D.lgs. 11-5-1999, n. 152 «Testo aggiornato del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, recante: «Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole», a seguito delle disposizioni correttive ed integrative di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258», in G.U. del 20 ottobre 2000, n. 246.

ambientali; nel 2005 l'art. 1, commi 434 - 443 della l. 13 dicembre 2005, n. 266¹²⁴ ha introdotto una serie di norme in materia di danno ambientale volte a completare la disciplina dell'art. 18.

Ultimo intervento normativo in ordine di tempo è il d.lgs. 2006 n. 152¹²⁵, recante norme in materia ambientale (c.d. Codice dell'ambiente o Testo unico ambientale), emanato dal governo in virtù della delega contenuta nella l. n. 308/2004, al fine di riordinare la legislazione, (o meglio alcuni specifici ambiti della legislazione) in materia; Codice che nella parte sesta contiene la disciplina vigente sulla responsabilità per danno all'ambiente.

Nel Codice dell'ambiente, il legislatore ha fornito una risposta sia all'esigenza di un'opera di sistematizzazione della disciplina delineata dall'art. 18 sia alla necessità di recepire, entro il 30 aprile 2007, la direttiva 2004/35/CE in materia di danno ambientale¹²⁶.

La disciplina contenuta nella parte sesta è stata oggetto di due distinte riforme: la prima di carattere sostanziale (art. 5 bis del d.l. 25 settembre 2009, n. 135)¹²⁷ che apporta rilevanti modifiche ai criteri di determinazione delle misure di riparazione e di quantificazione del danno, imposte all'Italia a seguito della procedura di infrazione n. 2007/4679 avviata, *ex* articolo 226 Trattato CE, dalla Commissione europea; la seconda di tipo procedurale richiesta dal riordino del processo amministrativo [art. 4 co.1 numero 36) dell'allegato 4 al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104]¹²⁸. È necessario, a completamento del quadro delle riforme appena citato far riferimento

¹²⁴ L. 23-12-2005, n. 266 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», in G.U. del 29 dicembre 2005, n. 302.

¹²⁵ D.lgs. 3-4-2006, n. 152 «Norme in materia ambientale», in G.U. del 14 aprile 2006, n. 88.

¹²⁶ Dir. 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in G.U.C.E. del 30 marzo 2004, n. L. 134/56.

¹²⁷ D.l. 25-9-2009, n. 135, «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee», in G.U. del 25 settembre 2009, n. 223 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 20-11-2009, n. 166.

¹²⁸ Attuazione dell'articolo 44 della l. 18-6-2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo, in G.U. del 7 luglio 2010, n. 156.

all'introduzione, ad opera del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, dello strumento della c.d. transazione ambientale¹²⁹.

Il risultato di questa opera di sistematizzazione appare poco convincente: la disciplina contenuta nella parte sesta del Codice dell'Ambiente, come sottolineato da dottrina maggioritaria, appare confusa e disorganica a causa delle contraddizioni interne, del mancato coordinamento con la terza e la quarta parte dello stesso codice e degli incerti rapporti con la normativa codicistica in materia di responsabilità civile extracontrattuale.

13. La normativa comunitaria a tutela dell'ambiente.

La tutela comunitaria dell'ambiente si sviluppa inizialmente attraverso i programmi di azione per tradursi in obiettivi e poi in principi inseriti nei Trattati istitutivi.

Il Trattato di Maastricht del 1992 ha elevato l'azione comunitaria in materia ambientale a politica fondamentale dell'Unione introducendo l'obiettivo di assicurare «*un elevato livello di tutela*» (art. 130 R) attraverso la promozione di «*una crescita sostenibile, non inflazionistica...*» (art. 2) cui risulta connessa la previsione di una politica nel settore ambientale (art. 3). L'obiettivo viene poi inserito fra i principi della Comunità europea con l'art. 2 del Trattato di Amsterdam ai sensi del quale bisogna promuovere un «*elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo*». Il successivo art. 3 C, specifica inoltre che «*Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*».

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, approvata a Nizza nel 2000, ribadisce il contenuto dei Trattati, ed in particolare dell'art. 3 C sopra

¹²⁹ D.l. 30-12-2008, n. 208, in G.U. del 31 dicembre 2008, n. 304, convertita con l. 27-2-2009, n. 13 recante: «Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente», in G.U. del 28 febbraio 2009, n. 49

citato, inserendo al Capo IV, intitolato «Solidarietà», l'art. 37 secondo il quale *«un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità debbano essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»*.

Il non ratificato Trattato che adotta la costituzione europea ricomprende la tutela dell'ambiente fra gli obiettivi dell'Unione (Articolo I-3), specificandone poi i contenuti (art. III- 233), prevedendone espressamente l'integrazione nelle altre politiche comunitarie (art. II-97 e III-119) e devolvendo il relativo ambito di competenza in modo concorrente all'ordinamento comunitario e a quello nazionale (art. I-14).

Il Trattato di Lisbona ha ribadito il suo impegno per la tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente e per la promozione dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile come elementi fondanti l'azione dell'Unione europea, (art. 3). Alla politica ambientale è dedicato il Titolo XX (artt. 191-193) in cui vengono precisati, seguendo lo schema dei precedenti Trattati, gli obiettivi da perseguire, i principi cui ispirare l'azione di tutela e gli aspetti procedurali di produzione della normativa in materia.

La disciplina relativa al danno ambientale è contenuta nella Direttiva 2004/35/CE che crea un sistema integrato di carattere spiccatamente pubblicistico di responsabilità al fine di fornire una tutela privilegiata dell'interesse pubblico ambientale. La direttiva fornisce una analitica definizione di danno ambientale specificando le risorse naturali che possono essere lese, le tipologie delle attività suscettibili di produrre un danno ambientale nonché del soggetto responsabile (c.d. operatore) e delinea uno schema piuttosto circostanziato di responsabilità ambientale, evidenziandone le funzioni di prevenzione e di riparazione.

14. I principi a tutela dell'ambiente.

Lo studio della responsabilità ambientale non può prescindere dalla preliminare analisi dei principi elaborati in materia.

Tali principi derivano dal diritto internazionale e dal diritto comunitario che per primi hanno affrontato la questione ambientale su scala continentale o addirittura globale fissando ambiziosi obiettivi per la salvaguardia e per la tutela dell'ambiente.

I principi posti tutela dell'ambiente sono distinguibili in quelli relativi al ruolo dei soggetti nella tutela dell'ambiente (principio di integrazione; sussidiarietà, leale collaborazione), in quelli strettamente strumentali alla salvaguardia ed alla gestione, c.d. principi di azione (principi di prevenzione, precauzione, «chi inquina paga», correzione alla fonte etc..) e in quelli di carattere politico (principio di sviluppo sostenibile). È opportuno, inoltre, precisare che esiste un ampio catalogo di principi desumibili dall'ordinamento comunitario, di carattere generale, che pur non essendo definibili come di diritto ambientale ne influenzano la legislazione, tra i quali assumono diretta rilevanza quelli dell'economia di mercato aperta e di libera concorrenza, di partecipazione dei cittadini, di diritto di accesso ai documenti amministrativi etc...

La consacrazione in tali principi delle prerogative del diritto dell'ambiente ha risposto, come sottolineato da attenta dottrina¹³⁰, ad una esigenza di armonizzazione e coordinamento dei vari ordinamenti giuridici in ambito comunitario ed internazionale ma anche di flessibilità, di adattabilità e di pluralismo che solo i principi possono assicurare in quanto le norme ancorate in modo rigido a fattispecie oggi in continua trasformazione non riescono, in egual misura, ad aggiornarsi ai repentini mutamenti delle condizioni di fatto.

Il ricorso ai principi consente, infatti, di considerare la mutevolezza delle istanze di salvaguardia ambientale e i c.d. «fattori esogeni» del diritto dell'ambiente quali le emergenze ambientali, i dati scientifici, l'ecologia, la

¹³⁰ D. Amirante, *I principi generali nell'evoluzione del diritto contemporaneo: note minime introduttive*, in *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, D. Amirante (a cura di), Padova, 2006, 10.

medicina, la fisica, la biologia, la tecnica, le tecnologie merceologiche e produttive etc...ma anche l'economia, l'etica e la politica.

Oggetto di sintetica trattazione saranno i principi relativi alla regolamentazione e alla gestione dei rischi ambientali a cui si sono ispirate e la normative comunitaria e nazionale sulla responsabilità ambientale che di recente sono stati espressamente recepiti¹³¹ dal legislatore italiano nell'art. 3 *ter* (*principio dell'azione ambientale*) del c.d. Codice dell'ambiente.

14.1 Il principio chi inquina paga.

Il principio chi inquina paga oggi menzionato dall'art. 191 par. 2 del Trattato (*ex art.* 174) per primo storicamente si è affermato nel campo del diritto ambientale. Vi si fa riferimento sin dal Primo programma d'azione del 1973 in cui è specificato che *«le spese per la prevenzione e l'eliminazione dei fattori nocivi devono essere sostenute dall'inquinatore»* e successivamente nella raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975, n. 436¹³² concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente che rappresenta la prima fonte relativa alla sua interpretazione ed attuazione.

In seguito, applicazioni di tale principio si riscontrano in svariate fonti del diritto comunitario derivato, fra le quali la più significativa, con riferimento all'oggetto della tesi ma anche nei contenuti, è la direttiva n. 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale¹³³.

Obiettivo di tale principio è quello di addebitare alle imprese i costi dell'inquinamento prodotto al fine di evitare che essi vengano sostenuti dalla

¹³¹ D.lgs. 16-1-2008, n. 4 «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale», in G.U. del 29 gennaio 2008, n. 24.

¹³² Consultabile in G.U.C.E. del 25 luglio 1975, n. L194, 1 s.

¹³³ In G.U.C.E. del 30 aprile 2004, n. L. 143, 56 s.

collettività, determinando all'interno del libero gioco del mercato una c.d. diseconomia esterna.

Il principio chi «inquina paga» è, quindi, un principio di efficienza economica attraverso cui vengono internalizzati, tra i costi di produzione, i costi scaturenti dall'uso gratuito che l'impresa fa delle risorse naturali all'interno del ciclo produttivo e dall'inquinamento che essa produce.

Uno dei punti più dibattuti dagli interpreti è se il suddetto principio, oltre a costituire strumento di regolazione economica, valga come criterio di attribuzione delle responsabilità civili.

A tal proposito si registrano in letteratura due opinioni discordanti: la prima vede nella formula «inquina paga» un fondamentale strumento di responsabilità civile che si concretizza nella necessità che ogni autore di un danno ambientale sopporti le conseguenze tradotte in termini di costi¹³⁴. La seconda considera, invece, il suddetto principio come un mezzo per far sopportare agli inquinatori i costi delle misure necessarie per la prevenzione ed il controllo dell'inquinamento, escludendo ogni collegamento con la materia del danno ambientale, dell'individuazione del responsabile e della sanzione pecuniaria¹³⁵.

A mio avviso, il principio «inquina paga» è strettamente collegato sia al principio di prevenzione che al regime di responsabilità introdotto direttiva 2004/35/CE come si evince già dal considerando 2 della suddetta disposizione comunitaria in base al quale *«la prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio chi inquina paga»* in modo da indurre gli operatori, *«ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale»* e come è ancor più evidente nell'art. 1 relativo all'oggetto della direttiva che *«istituisce un*

¹³⁴ In tal senso S. Patti, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979, 178 s. e M. Bresso, *Pensiero economico e ambiente*, Torino 1982.

¹³⁵ In tal senso v. J.P. Baerde – E. Gerelli, *Economia e politica dell'ambiente*, Bologna, 1980, 125.

quadro per la responsabilità ambientale basato sul principio chi inquina paga».

14.2 Il principio di prevenzione.

Il principio di prevenzione, sancito già nel Primo programma di azione, stabilisce che *«la migliore politica ambientale consiste nell’evitare la creazione di inquinamento o danni alla fonte, piuttosto che cercare di combattere di seguito gli effetti»*. Esso è sostanzialmente confermato negli altri Programmi di azione, nell’Atto unico europeo e nelle successive modifiche dei trattati in quanto costituisce, a mio parere, il vero e proprio cardine dell’azione di tutela ambientale ed ispira un elevato numero di atti normativi e comunitari in materia.

A livello interno, tale principio trova immediata applicazione: l’esigenza di tutela di tipo preventivo si rivela per la Corte costituzionale talmente connaturata ad una efficace azione di protezione dell’ambiente che i primi riferimenti alla prevenzione sono rinvenibili già in alcune sentenze degli anni settanta. Fra queste, a mio avviso, emblematica la sentenza n. 72/77¹³⁶ in cui il giudice costituzionale afferma in termini espliciti che *«lo svolgimento di una politica ecologica non potrebbe riuscire proficuo [...] senza che risultino interventi atti alla prevenzione di danni provenienti da eventi naturali o dall’opera dell’uomo»*.

Ratio del principio è quella di preservare la stabilità ecosistemica ed evitare la creazione di inquinamenti o danni agli equilibri ecologici. In tal senso, il principio di prevenzione si colloca in linea di immediata continuità tanto con il concetto di sviluppo sostenibile, che tra gli obiettivi fondamentali annovera quello di *«evitare danni permanenti all’ambiente»*, quanto con il principio di integrazione secondo il quale è necessario prendere in considerazione le

¹³⁶ Corte cost. 12-5-1977, n. 72.

esigenze di tutela ambientale nella definizione e nell'attuazione di tutte le decisioni (politiche, normative, o amministrative).

Strettamente collegato e subordinato al principio dell'azione preventiva anche quello c.d. della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente che mira alla riduzione o alla eliminazione *alla fonte* dell'inquinamento e delle alterazioni ambientali già verificatesi. Suddetto principio, affermatosi, a livello dei trattati, già con l'Atto unico europeo del 1986, è ora menzionato all'art. 191 par. 2, in posizione secondaria rispetto a quello di prevenzione e di precauzione.

Ruolo fondamentale nell'attuazione del principio di prevenzione hanno innanzitutto le misure di *command and control*: soltanto attraverso l'adozione di strumenti di programmazione, di pianificazione e la predisposizione di regimi autorizzatori per le attività potenzialmente dannose nonché di mezzi di controllo e sanzione da attuare in caso di accertamento delle violazioni si può prevenire la verifica del danno ambientale.

14.3 Il principio di precauzione.

Il principio di precauzione ha ingresso nella politica ecologica comunitaria nel Trattato di Maastricht (art. 130).

Tale principio è destinato a trovare applicazione nei casi in cui le valutazioni scientifiche siano insufficienti, non conclusive o incerte ma comunque indichino che esistono motivi ragionevoli, fondati su dati scientifici affidabili e sui risultati più recenti della ricerca, per temere che effetti potenzialmente pericolosi per la salute umana e per l'ambiente possono risultare incompatibili con l'elevato livello di protezione prescelto dall'Unione¹³⁷.

137 La Commissione nelle Comunicazione sul principio di precauzione, in G.U.C.E. del 22 luglio 1992, n. L. 206, 7 s. A tal proposito v. anche le sentenze della Ceg 9-9-2003, C-236/01; 23-9-2003, C-192/01; 7-7-2004, C-127/02.

Il principio di precauzione risponde, quindi, essenzialmente, ad una esigenza cautelare di tutela dell'ambiente che si manifesta ogni qualvolta manchi l'evidenza scientifica in ordine alle conseguenze dannose per l'ambiente di determinati comportamenti ma si voglia comunque, sulla base di valutazione di semplice probabilità del rischio, predisporre un intervento di prevenzione. Il principio di precauzione, in tal modo, assolve ad una funzione di anticipazione della soglia di intervento dell'azione preventiva, e quindi, dell'operatività del relativo principio¹³⁸. Per tale ragione, andrebbe considerato, «uno sviluppo del criterio di prevenzione»¹³⁹ come peraltro è confermato dalla trattazione contestuale dei due principi, volta a farne emergere le interazioni ed i reciproci condizionamenti.

La Corte di Giustizia, nell'interpretare tale principio¹⁴⁰, ha invitato le istituzioni ad «adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrare le realtà e le gravità dei rischi» ed ha sottolineato il carattere generale del principio precauzionale per assicurare un alto livello di protezione nella tutela della salute pubblica, della sicurezza dei consumatori e dell'ambiente.

Ai fini dell'applicazione di particolare rilevanza sono le indicazioni fornite dalla Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione [COM(2000) 1 final del 2 febbraio 2000] ove si prevede che la valutazione del rischio sia articolata in quattro distinte fasi: a) identificazione del pericolo: identificazione degli effetti negativi e del tipo di danno potenziale; b) caratterizzazione del pericolo: determinazione, in termini quantitativi e/o qualitativi, della natura e della gravità degli effetti negativi sulla popolazione e sull'ambiente attraverso l'analisi del rapporto tra livello di esposizione e

¹³⁸ Per un ampia trattazione v. A. Gragnani, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente dell'uomo, delle generazioni future*, in Riv. dir.civ., 2003, 9 s.

¹³⁹ M. Gestri, *La gestione delle risorse naturali di interesse generale per la Comunità internazionale*, Torino, 1996, 440.

¹⁴⁰ Ceg. 5-5-1998, *National Farmers' Union*, C-1571/96 e C-1801/96. Sulla giurisprudenza comunitaria in materia, E. Sessa, *Profili evolutivi del principio di precauzione alla luce della prassi giudiziaria della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in Riv. giur. amb., 2005, 635 s.

gravità degli effetti; c) valutazione dell'esposizione: valutazione quantitativa o qualitativa delle vie di esposizione e determinazione quantitativa dell'esposizione prevedibile; d) caratterizzazione del rischio: stima qualitativa e/o quantitativa della probabilità e della frequenza degli effetti negativi sulla popolazione e sull'ambiente, attraverso il confronto tra effetti osservati ed esposizione prevedibile.

Nel Codice dell'ambiente l'attuazione del principio di precauzione, in base ai sopradetti parametri applicativi, è espressamente richiesta dall'art. 301 in base al quale il suddetto principio si concretizza in un obbligo di informazione gravante sull'«operatore interessato» nei confronti degli enti territoriali, quando «*a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva*» sia emerso un rischio «*per la salute umana e per l'ambiente*»; e in un potere del Ministro dell'ambiente di «*adottare in qualsiasi momento*» le necessarie misure di prevenzione.

CAPITOLO 2

La responsabilità ambientale

1. La responsabilità per danno ambientale nell'art. 18 della l. 349/86.

L'art. 18 della l. 349/86¹⁴¹ disciplina la responsabilità per danno ambientale inserendola nell'alveo della responsabilità *aquiliana* come si deduce chiaramente dal testo del comma 1 che ricalca nella sua struttura l'art. 2043 c.c.

La responsabilità ambientale viene subito connotata per la sua tipicità, in quanto il fatto produttivo del danno veniva considerato *ingiusto* solo in caso di «*violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge*»; e per il suo carattere sanzionatorio e punitivo¹⁴² espresso nella scelta dei parametri di valutazione equitativa del danno (art. 18 co. 6), nell'esclusione della solidarietà nei casi di concorso nell'illecito (art. 18 co. 7) o nel mancato richiamo del limite dell'eccessiva onerosità per l'applicazione del risarcimento in forma specifica (art. 18 co.8).

Una volta verificatosi il danno, lo Stato era legittimato, come ente rappresentativo della collettività nazionale, all'esercizio dell'azione risarcitoria: in tal senso convergono le disposizioni di natura sostanziale contenute al comma 1 («*Qualunque fatto doloso o colposo.... obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato*») e quelle di natura processuale presenti nel comma 3 («*L'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale, è promossa dallo Stato...*») e nel comma 9 («*Per la riscossione dei crediti in favore dello Stato risultanti*

¹⁴¹ L. 8-7-1986, n. 346, *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*, in G.U del 15 luglio 1986, n. 162.

¹⁴² L'interpretazione della disciplina dell'art. 18 quale espressione di una logica punitiva estranea al sistema della responsabilità civile prevalse nei primi commenti non appare più messa in discussione nei successivi contributi monografici. Tra gli studi più recenti, senza pretesa di completezza, si vedano: B. Pozzo, *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità*, Milano, 1996; C. Salvi, *La responsabilità civile*, in *Tratt. Dir. priv.*, G. Iudica-P.Zatti (a cura di), Milano, 1998, 218 s.; C. Vivani, *Il danno ambientale. Profili di diritto pubblico*, Padova, 2000; R. Panetta, *Il danno ambientale*, Torino, 2003; A. Amato, *I diversi regimi di responsabilità civile per danni all'ambiente. Profili sostanziali e processuali*, Bari, 2003; G. Acquarone, *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente. Pianificazione amministrativa, assenso preventivo e responsabilità civile*, Torino, 2003; A. Miletti, *Tutela inibitoria individuale e danno ambientale*, Napoli, 2005.

dalle sentenze di condanna si applicano le norme di cui al testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato...»).

Il legislatore, nel citato comma 3, dopo aver sancito la legittimazione dello Stato all'esercizio dell'azione risarcitoria, prevedeva in aggiunta, attraverso l'uso della congiunzione *nonché*, la possibilità di agire anche per gli enti territoriali sui quali incidessero i beni oggetto del fatto lesivo, senza però attribuire loro il diritto al risarcimento, spettante, ai sensi del richiamato comma 9, esclusivamente allo Stato.

Nei giudizi per danno ambientale promossi dallo Stato o dagli enti territoriali era riconosciuta alle associazioni di protezione ambientale riconosciute¹⁴³ la facoltà di intervenire in giudizio. Le stesse associazioni erano anche legittimate a ricorrere al giudice amministrativo per l'annullamento di atti illegittimi lesivi dell'ambiente (art. 18 co. 5) ed il potere di denunciare, al pari dei cittadini, i fatti lesivi di beni ambientali dei quali fossero a conoscenza al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati (art. 18.co.4)

La giurisdizione per le azioni di danno ambientale, ai sensi del co. 2 dell'art. 18, fino a quel momento esercitata dal giudice contabile, in virtù della sostenuta natura pubblica ed erariale del danno, veniva trasferita al giudice ordinario salvo i casi in cui la responsabilità fosse ascrivibile ad un pubblico funzionario sottoposto, invece, al giudizio della Corte dei Conti¹⁴⁴.

Il legislatore anticipando il possibile esito del giudizio dispone che «Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone, ove possibile, il ripristino dello

¹⁴³ Ai sensi dell'art. 13 della L. 349/86 sono riconosciute «*Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta*».

¹⁴⁴ Sulla giurisdizione del giudice contabile v. art. 22 del d.p.r. 10-1-1957, n. 3.

stato dei luoghi a spese del responsabile»: in tal modo, derogando alla disciplina della responsabilità extracontrattuale, ed in particolare all'art. 2058 c.c., prevede quale strumento prioritario di riparazione del danno, anziché il risarcimento per equivalente, il risarcimento in forma specifica.¹⁴⁵

La preferenza accordata al tale forma di risarcimento si desume indirettamente dal fatto che al giudice è riconosciuto il potere di disporre d'ufficio il ripristino dello stato dei luoghi a differenza di quanto previsto nella disciplina generale in cui l'organo giudicante deve attenersi alla domanda della parte danneggiata, alla quale è riservata la opzione tra le due forme di risarcimento (specifico o per equivalente).

La reintegrazione a spese del responsabile della situazione alterata prevedeva il solo limite della possibilità («ove possibile») - e non quello dell'eccessiva onerosità, previsto dall'art. 2058 c.c. – che si concretizzava allorquando non fosse assolutamente possibile riprodurre, in tutto o in parte, una situazione simile a quella preesistente alla verifica della condotta dannosa a causa della irreparabilità ed irreversibilità dei danni.

Ove tale limite fosse in concreto riscontrabile ovvero nel caso in cui, una volta assolta l'esigenza primaria del ripristino, permanesse un danno non suscettibile di eliminazione in forma specifica, il giudice avrebbe dovuto condannare il danneggiante al risarcimento per equivalente, determinandone, ove possibile, l'esatto ammontare.

Nel caso di impossibilità di esatta quantificazione dei danni, il giudice ne determinava l'ammontare in via equitativa, tenendo conto dei parametri all'uopo previsti: la gravità della colpa individuale, il costo necessario per il

¹⁴⁵ Sul punto v. S. Mazzamuto, *Osservazioni sulla tutela reintegratoria di cui all'art. 18 l. 349/86*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 699.

ripristino e il profitto conseguito dal trasgressore in conseguenza del suo comportamento lesivo dei beni ambientali (art. 18 co. 6)¹⁴⁶.

Alla valutazione equitativa del danno ambientale si è fatto ampiamente ricorso non soltanto a causa della difficile quantificazione del danno determinata dalla particolare natura del bene ambientale ma anche per l'intento già implicitamente manifestato dal legislatore nell'art. 18 di attribuire alla responsabilità ambientale una funzione sanzionatoria-punitiva¹⁴⁷; intento che sembra confermato dall'applicazione dei criteri previsti all'art. 18 co. 6 anche nell'ipotesi in cui l'ammontare del danno fosse precisamente determinabile¹⁴⁸.

L'art. 18, già approvato dal Parlamento con l'unanime riserva di una sua sollecita riforma è apparso ai primi commentatori come compromissorio e incoerente¹⁴⁹. Una conferma di tale giudizio si rinviene nei successivi interventi legislativi (art. 17 d.lgs. 22/97 e art. 58 d.lgs. 152/99) che manifestano l'intenzione del legislatore di restringere l'ambito di applicazione dell'art. 18 favorendo l'introduzione di sistemi di responsabilità oggettiva nonché la sua scarsa applicazione testimoniata dalle poche occasioni in cui la giurisprudenza è stata chiamata a pronunciarsi in materia di danno ambientale.

Ognuno dei tratti caratteristici della responsabilità ambientale, cui si è accennato, merita un approfondimento nei paragrafi seguenti al fine di meglio

¹⁴⁶ Tale previsione ricalca quanto previsto nel sistema codicistico in fattispecie analoghe per le quali la quantificazione del danno non appaia diversamente attuabile; in tali ipotesi l'art. 2056 co. 1 rinvia all'art. 1226 c.c. che prevede, ai fini della liquidazione, l'intervento equitativo del giudice.

¹⁴⁷ Sul «timbro repressivo» della responsabilità per danno ambientale *ex art. 18* in giurisprudenza, v. *ex multis* Cass. 1-9-1995, n. 9211, cit. ove si sottolinea, in particolare, il profilo sanzionatorio del danno ambientale, «a livello di pene civili» ed in dottrina A. De Cupis, *La riparazione del danno ambientale: risarcimento o pena*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, 401 e G. Schiesaro, *Gli aspetti sanzionatori della responsabilità per danno ambientale alla luce della nuova direttiva*, in *La responsabilità ambientale*, B. Pozzo (a cura di), Milano 2005.

¹⁴⁸ Sull'applicabilità generalizzata dei criteri di liquidazione equitativa del danno, la dottrina prevalente si è espressa in senso positivo rilevando la presenza di una componente sanzionatoria nella condanna al risarcimento che si aggiunge al calcolo dei costi di ripristino. *Ex multis*, M. Libertini, *La nuova disciplina del danno ambientale*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, P. Perlingieri (a cura di), Napoli, 1991, 54 s.

¹⁴⁹ Sul punto F. Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano 1988, 23 s. e 256 s. e P. Trimarchi, *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, in *Quad. IPA*, Milano, 1994, 237 s.

valutare le differenze e le similitudini con il modello della responsabilità extracontrattuale che la evoluzione della disciplina profondamente influenzata dalla normativa comunitaria in materia e dalla mutevolezza delle nozioni di ambiente e di danno.

2. Il danno ambientale nella direttiva 2004/35/CE

Il legislatore comunitario piuttosto che risolvere questioni di carattere teorico e definitorio si preoccupa, privilegiando la tecnica dei rimedi, di individuare un efficace percorso per la tutela dell'ambiente. Una delle tappe più importanti di tale percorso è la direttiva 2004/35/CE¹⁵⁰ che istituisce una disciplina comune per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale.

Il legislatore comunitario definisce il danno *«un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può tradursi direttamente o indirettamente»* (art. 2) e specifica le risorse naturali (specie e habitat naturali protetti, acque e terreno) alle quali esso va riferito.

La direttiva trova applicazione, in ossequio al principio di prevenzione, non soltanto nell'ipotesi in cui il danno si sia già verificato ma anche nei casi di minaccia imminente, cioè in presenza di *«un rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo»*, ponendo a carico dell'operatore¹⁵¹ l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per evitarlo.

¹⁵⁰ La direttiva è stata preceduta dal *Libro Verde* sul risarcimento dei danni all'ambiente, che ha l'obiettivo di porre in evidenza l'utilità di una disciplina organica in tema di responsabilità civile per danno all'ambiente, fondata sull'azione preventiva e sul principio «chi inquina paga»; seguito poi dalla *Convenzione di Lugano* sulla responsabilità civile per danno all'ambiente da attività pericolose, primo atto normativo internazionale a stabilire una serie di regole generali in materia e ad individuare un sistema di sanzioni giuridiche per i soggetti responsabili del danno all'ambiente e dal *Libro Bianco* sulla responsabilità per danni all'ambiente che distingue tra un regime di responsabilità oggettiva per danni causati da attività pericolose e un regime di responsabilità per colpa per il danno alle biodiversità cagionato da attività non pericolose.

¹⁵¹ Ai sensi dell'art. 2 par. 6 della direttiva 2004/35/CE per operatore si intende *«qualsiasi persona fisica o giuridica, sia essa pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale»*.

Si configurano due distinti regimi di responsabilità a carico dell'operatore a seconda della tipologia dell'attività da cui deriva il danno: l'uno, di tipo oggettivo, basato sulla sussistenza del solo nesso causale tra azione ed evento, nel caso in cui si tratti di danni provocati dalle attività professionali¹⁵², all'uopo elencate nell'allegato III della direttiva, che per loro stessa natura presentano un rischio per la salute umana o per l'ambiente; l'altro, di tipo soggettivo, applicabile in caso di danno o minaccia imminente di danno alle specie o agli habitat naturali protetti provocato da attività diverse da quelle indicate nell'allegato III.

In entrambi i casi, lo schema di responsabilità ambientale presenta struttura e caratteri essenzialmente civilistici, come confermato dai requisiti richiesti dal legislatore europeo ai fini della sua configurabilità, specificati nel *considerando* 13; elementi coincidenti con quelli individuati dal nostro legislatore per configurare la responsabilità per fatto illecito. Il *considerando* 13 precisa - seppur per escludere l'applicazione della direttiva ai casi di inquinamento a carattere diffuso¹⁵³ - che la responsabilità ambientale è efficace solo quando il danno sia concreto e quantificabile e sia accertabile il nesso causale tra il danno e l'azione lesiva di inquinatori individuati.

È di contro, esclusa l'applicazione della direttiva «*alle forme di danno ambientale alle quali non può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile*» e quindi a quelle forme di responsabilità che non presentano i sopra citati elementi, a quelle espressamente elencate nell'art. 4, nonché al c.d. danno tradizionale a persone o cose (considerando 11), la cui

¹⁵² La nozione di attività professionale, è molto ampia, posto che si deve intendere per attività professionale qualsiasi attività svolta nel corso di un'attività economica, commerciale o imprenditoriale, indipendentemente dal fatto che abbia carattere pubblico o privato o che persegua o meno fini di lucro.(art. 2 Dir. 2004/35/CE).

¹⁵³ L'impossibilità di accertare il nesso causale tra l'attività dei singoli operatori ed il danno ambientale determina l'inapplicabilità della responsabilità di natura espressamente civilistica delineata dalla direttiva 2004/35/CE, così come espressamente previsto dall'art. 4 par. 5.

tutela viene demandata ai legislatori nazionali e alle Convenzioni internazionali¹⁵⁴.

La direttiva, quindi, garantisce, attraverso l'iniziativa dell'autorità competente, all'uopo designata da ognuno degli Stati membri, la tutela diretta delle risorse naturali e non già delle posizioni giuridiche individuali che possono anch'esse subire un danno dalla condotta lesiva dell'ambiente; ciò è specificato dall'art. 3 par. 3 secondo cui la direttiva *«non conferisce ai privati un diritto ad essere indennizzati in seguito a un danno ambientale o a una minaccia imminente di tale danno»*.

Nel caso in cui il danno ambientale (o la minaccia imminente di esso) si verifichi, l'operatore è tenuto ad adottare le necessarie misure di riparazione o di prevenzione sottoponendole previamente al vaglio dell'autorità competente che decide, in relazione alla natura ed all'entità del danno, quali misure attuare, anche in cooperazione con l'operatore interessato.

La scelta delle misure deve avvenire, sulla base dell'allegato II della direttiva che distingue: la riparazione *«primaria»* atta a riportare le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle condizioni originarie; la riparazione *«complementare»* rivolta a compensare il parziale ripristino delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati, che si attua ove non sia possibile, in tutto o in parte, quella primaria, e la riparazione *«compensativa»* per remunerare le perdite temporanee provocate dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico nel lasso di tempo intercorrente fra la verifica del danno e la produzione degli effetti delle misure di riparazione primaria e complementare adottate.

Il legislatore europeo, in tal modo, ha voluto delimitare i costi delle misure preventive e riparatorie, integrando nel testo della direttiva le definizioni

¹⁵⁴ Le Convenzioni internazionali cui si rinvia sono elencate nell'allegato IV della direttiva.

giuridiche con quelle tecniche, così da facilitare una più precisa quantificazione del danno ambientale.

Sull'operatore gravano infatti, in forza del principio «*chi inquina paga*», i costi delle misure di prevenzione e di riparazione a meno che non provi che il danno (o la minaccia imminente di esso) sia stato causato da un terzo o si sia verificato nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza o in conseguenza dell'osservanza di un ordine o di una istruzione obbligatoria impartiti da una autorità pubblica (art. 8 parr. 3 - 4)¹⁵⁵.

Nel caso in cui l'operatore non ottemperi all'obbligo di adottare le misure di riparazione e di prevenzione, ovvero non sia individuabile o non sia tenuto a sostenerne i costi, è invece l'autorità competente a provvedere a sue spese direttamente all'adozione delle misure necessarie (art. 6 par. 3)

La direttiva comunque non preclude agli Stati membri di adottare disposizioni più severe compreso l'ampliamento delle attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e riparazione e l'individuazione di altri soggetti responsabili (art. 16).

3. La responsabilità ambientale nel d.lgs. 152/06.

Nonostante l'esplicita abrogazione dell'art. 18 della l. 349/86¹⁵⁶ l'art. 311¹⁵⁷ del d.lgs 152/06 reintroduce una forma di responsabilità per colpa che ricorda

¹⁵⁵ È opportuno precisare che tali esimenti si applicano solo agli operatori professionali che esercitano attività economiche potenzialmente pericolose per la salute e per l'ambiente.

¹⁵⁶ Cfr. art. 318 del d.lgs. 152/06. L'art. 18 è abrogato nella sua interezza fatta eccezione per il comma 5 che prevede che le associazioni individuate in base all'art. 13 della stessa legge possono intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento degli atti illegittimi.

¹⁵⁷ Ai sensi dell'art. 311 co. 2 «*Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato all'effettivo ripristino a sue spese della precedente situazione e, in mancanza, all'adozione di misure di riparazione complementare e compensativa di cui alla direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, secondo le modalità prescritte dall'Allegato II alla medesima direttiva, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, comma 2, del presente decreto...*».

quella della normativa previgente e ribadisce il ruolo cardine del ripristino ambientale nella tutela risarcitoria del danno.

Svariati, però, sono i profili di «specialità» introdotti dalla nuova disciplina e primo fra tutti quello dell'anticipazione, e quindi del rafforzamento della tutela del bene ambientale, in attuazione del principio di prevenzione di cui alla direttiva 2004/35/CE e del generale principio comunitario di precauzione fissato all'art. 191 par. 2 (ex art. 174 par. 2) del Trattato UE: la responsabilità non è limitata alle ipotesi in cui venga prodotto un danno all'ambiente, ma viene estesa alle ipotesi di minaccia imminente di tale danno (art. 304 d.lgs. 152/06).

Ad esso si aggiungono, la modificazione dei criteri per la quantificazione del risarcimento per equivalente, l'esclusione del ripristino dello stato dei luoghi in caso di eccessiva onerosità con il conseguente rinvio all'art. 2058 c.c., l'introduzione di una procedura amministrativa per il risarcimento del danno e l'attribuzione della legittimazione esclusiva al Ministero dell'ambiente etc...

Molti sono i caratteri e gli elementi della responsabilità ambientale che risultano ritoccati o meglio specificati dal legislatore delegato nel recepimento della direttiva comunitaria 2004/35.

In primo luogo, il d.lgs. 152/06 non alterando il binomio forma specifica-equivalente¹⁵⁸ previsto dall'art. 18, specifica che il ripristino deve consistere *«nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati»* (art. 302 co. 9). L'allegato 3 alla parte sesta contiene la classificazione delle c.d. misure di ripristino ambientale che sono distinte in base alla componente del bene ambientale cui sono destinate (da un lato

¹⁵⁸ A. Macrì, *Danno ambientale: cosa cambia con il d.lgs. 152/06 ed i possibili riflessi su criteri e quantificazione del danno, in particolare alle risorse forestali in caso di incendio*, in *Dir. e giur. agr.*, 2006, 567.

specie, habitat protetti ed acque e dall'altro il terreno) ed a seconda della loro concreta fattibilità (misure di riparazione «primarie», «complementari» e «compensative») nonché i criteri utilizzabili sia dall'operatore che dal Ministro dell'ambiente per la loro individuazione e scelta. In secondo luogo, il legislatore delegato circoscrive la nozione di danno con non indifferenti ripercussioni sull'ambito di operatività del relativo regime di responsabilità.

La disciplina della responsabilità ambientale contenuta nell'art. 311 pone non pochi problemi applicativi scaturenti, in primo luogo, dal suo mancato coordinamento con alcune disposizioni contenute nella medesima parte sesta che regolano fattispecie da essa distinte per il legittimato passivo (l'art. 311 che concerne un soggetto non identificato («chiunque») che abbia prodotto un danno ambientale e l'art. 308 che prevede, invece, una responsabilità collegata all'esercizio di determinate attività professionali), per i criteri di imputazione (e di esenzione) della responsabilità e per i criteri di liquidazione del danno. Ulteriori problemi applicativi sono provocati dal mancato coordinamento dell'intera parte sesta con la normativa contenuta nella parte terza e nella parte quarta del d.lgs.152/06.

Alle contraddizioni del quadro normativo interno si aggiunge il contrasto dell'art. 311, che introduce un regime di responsabilità per colpa, con gli artt. 3 e 6 della direttiva 2004/35/CE che prevedono, invece, forme di responsabilità oggettiva, in caso di danni al terreno ed alle acque, provocato dagli operatori esercenti le attività professionali indicate nell'allegato II, limitando alle sole ipotesi di danni alle biodiversità i casi di responsabilità soggettiva degli operatori che non svolgano le attività di cui al sopradetto allegato.

4. Gli elementi della responsabilità ambientale

4.1 Il danno

La nozione di danno ambientale ha subito una profonda evoluzione influenzata dalla contemporanea elaborazione del concetto di ambiente ad

opera della giurisprudenza (soprattutto) costituzionale nonché dalla normativa comunitaria.

L'art. 18 della l. 349/86 definiva il danno come una qualsiasi compromissione dell'ambiente, lasciando al giudice la determinazione, caso per caso, della rilevanza e della gravità del deterioramento, come modifica *in pejus* della situazione ambientale preesistente all'evento dannoso¹⁵⁹.

Diverso approccio assume il legislatore delegato, che riprendendo le previsioni contenute nella direttiva comunitaria 2004/35/CE, introduce all'art. 300 co. 1 del d.lgs 152/06 una più analitica definizione secondo la quale «è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità¹⁶¹ assicurata da quest'ultima» elencando poi le risorse naturali (specie e habitat naturali protetti, acque interne e/o costiere e terreno¹⁶²) alle quali il danno possa riferirsi.

Rispetto alla definizione comunitaria viene omissivo il riferimento al «danno che produca significativi effetti negativi sul raggiungimento o il mantenimento di uno stato di conservazione favorevole di tali specie e habitat» sostituita dall'espressione più generica, utilizzata all'art. 300 comma 2, di «deterioramento, in confronto alle condizioni originarie»¹⁶³.

Si è quindi attuato il restringimento, o meglio, la «tipizzazione» della nozione di danno ambientale, escludendo dal novero dei danni risarcibili alcune delle tipologie di danno – ad esempio la presenza di inquinanti nell'aria

¹⁵⁹ F. Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T. U. ambientale*, in Riv. giur. amb., 2006, 22.

¹⁶⁰ Il danno ai sensi dell'art. 2 della direttiva 2004/35 consiste in un «mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale (specie e habitat naturali protetti, acqua e terreno) o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente».

¹⁶¹ Ai sensi dell'art. 302 n. 11 si intendono per «servizi» e «servizi delle risorse naturali» le funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico.

¹⁶² Nell'ipotesi del terreno, il danno ambientale si verifica solo quando la contaminazione crei «un rischio significativo di effetti nocivi anche indiretti, per la salute umana».

¹⁶³ Ai sensi dell'art. 302 n.12, per condizioni originarie devono intendersi «le condizioni, al momento del danno, delle risorse naturali e dei servizi che sarebbero esistite se non si fosse verificato il danno ambientale, stimate sulla base delle migliori informazioni disponibili».

– il cui accertamento e la successiva quantificazione economica presentano maggiori difficoltà¹⁶⁴ con l'inevitabile rischio di lasciare impuniti illeciti ambientali ad oggi non ricompresi nell'elenco di cui al comma 2 dell'art. 300, non previsti né prevedibili.

Tale scelta normativa comporta l'attenuazione della tutela limitata solo ad alcune e ben specificate componenti del bene ambientale. La limitazione è però contrastata dalla unanime risposta della giurisprudenza che, chiamata a decidere su fattispecie di danno ambientale, ha escluso il carattere tassativo della citata elencazione ritenendola meramente esemplificativa.

Oltre a dover riguardare determinate risorse naturali, il danno ambientale deve essere significativo, cioè rilevante, con riferimento «*allo stato di conservazione della risorsa naturale, al momento della sua verifica, ai servizi offerti dai valori ricreativi connessi ed alla capacità di rigenerazione naturale*» ovvero determinare «*un provato effetto sulla salute umana*»¹⁶⁵.

Non può, quindi, che condividersi l'opinione di parte della dottrina secondo la quale il Codice dell'ambiente ha introdotto nel nostro ordinamento una concezione «*materialistica*» e «*frazionata*» (poiché riguardante solo alcune componenti del bene ambientale) di danno¹⁶⁶ che mal si concilia con la nozione unitaria di ambiente propugnata dalla Corte Costituzionale e dai giudici di legittimità.

Proprio a causa della «contrapposizione» fra la nuova definizione di danno e la concezione giuridica di ambiente presente nel nostro ordinamento, l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sviluppatasi sull'art. 18 della l. 349/86 continua ad essere indubbiamente utilizzata per regolare fattispecie di danno ambientale ulteriori e diverse rispetto a quelle elencate all'art. 300 del

¹⁶⁴ P. Liberatore, *La quantificazione economica del danno ambientale nel Dlgs. n. 152/2006. Applicabilità e limiti del costo del ripristino e degli altri metodi di stima in ambito giuridico-processuale*, in *La responsabilità per danno all'ambiente*, F. Giampietro (a cura di), Milano, Giuffrè, 2006, 384.

¹⁶⁵ V. allegato 4 alla parte sesta.

¹⁶⁶ L. Prati, *Diritto alla salubrità dell'ambiente e danno esistenziale in rapporto alla direttiva 35/2004/CE*, in *La responsabilità per danno all'ambiente*, cit., 76.

Testo unico ambientale¹⁶⁷ o che erano state già prese in considerazione nelle cause di risarcimento del danno promosse ai sensi della previgente legislazione oltre che per interpretare e chiarire i contenuti della nuova normativa¹⁶⁸.

L'interpretazione estensiva della definizione di danno contenuta all'art. 300 si rende necessaria anche ai fini del coordinamento di tale disposizione con il «nuovo» regime di responsabilità ambientale introdotto dall'art. 311; norma che, non a caso, ricalcando il contenuto dell'art. 18, definisce in maniera ben più ampia e generica il danno come alterazione, deterioramento o distruzione dell'ambiente, senza specificare le risorse cui debba riferirsi, con l'indubbio intento di estendere l'ambito di operatività della responsabilità ambientale.

4.2 Il fatto illecito

Il concetto di «fatto illecito» ha subito una evoluzione nella legislazione di settore, a mio avviso, dettata dalla crescente necessità di contrastare il diffuso degrado ambientale e di garantire all'ambiente una tutela non modellata sul concetto di illiceità di stampo prettamente penalistico inteso come violazione di una espressa previsione di legge ma anche sull'inosservanza di precetti non contemplati specificatamente nella norma giuridica.

Ai sensi dell'abrogato art. 18, ai fini della configurazione della responsabilità ambientale era necessario un fatto illecito consistente nella «violazione di legge o di provvedimenti adottati in base alla legge». Il legislatore circoscriveva così la condotta lesiva impedendo al giudice di dichiarare la sussistenza dell'illecito ambientale in mancanza del necessario presupposto della violazione di una specifica disposizione di legge.

¹⁶⁷ M. Mazzoleni, *Il risarcimento del danno ambientale nella prassi italiana: le iniziative di riforma sino al D.lgs. n. 152/2006*, in *La responsabilità per danno all'ambiente*, cit., 164.

¹⁶⁸ In tal senso, Cass. pen. 2-5-2007, n. 16575, in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, 1051 in *Resp. civ. e prev.*, 2007, 2074. ed in *Danno e resp.*, 2008, 406 afferma che «Anche a fronte di tali recenti disposizioni normative (che pure presentano difetti di coordinamento sia tra loro sia con altre disposizioni dello stesso testo legislativo), ritiene questo Collegio che debbano ribadirsi le conclusioni alle quali si è pervenuto in materia di risarcimento per equivalente patrimoniale nell'interpretazione dell'art. 18 della legge n. 341/1986 (di cui si è dato conto dianzi)».

La scelta della «tipicità» dell'illecito poteva ascriversi alla natura sanzionatoria (e, quindi, «penalistica») che il legislatore ha voluto imprimere alla responsabilità ambientale ovvero, come sottolineato da autorevole dottrina¹⁶⁹ spiegarsi con la sussunzione, ad opera della giurisprudenza della Corte dei conti, del danno ambientale nella categoria del danno contabile, in cui presupposto essenziale della fattispecie è la violazione di una norma di comportamento da parte dell'autore dell'illecito.

Prescindendo dalle ragioni di tale scelta, la tipicità della condotta dannosa ha finito per depotenziare la tutela lasciando impunita una vasta gamma di lesioni all'ambiente: quelle, per intendersi, non ricadenti sotto specifiche disposizioni di legge.

Di questo si sono rese ben presto conto la dottrina e la giurisprudenza che da un lato hanno assecondato, nei casi di danno ambientale, l'applicazione anche delle norme codicistiche in materia di responsabilità da illecito civile (in particolare degli art. 2043, 2050, 2051 e 2052 c.c.) e dall'altro hanno esteso, attraverso una costante operazione ermeneutica, la nozione di «legge» alla cui violazione si riferisce il dettato dell'art. 18, ricomprendendovi non soltanto la legislazione ambientale e le norme di principio in essa contenute ma anche qualsiasi disposizione dalla cui inosservanza potesse derivare un detrimento all'ambiente, e fra queste anche quelle contenute nella normativa comunitaria¹⁷⁰

Secondo parte della giurisprudenza, la violazione meramente formale della normativa non era sufficiente a configurare il diritto al risarcimento, occorrendo anche la reale compromissione dell'ambiente¹⁷¹, la cui sussistenza

¹⁶⁹ P. Maddalena, *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 449 s. e C. Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, cit., 739.

¹⁷⁰ M. Trimarchi, *Danno ambientale e diritto comunitario*, in in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, P. Perlingieri (a cura di), cit., 168.

¹⁷¹ In tal senso Cass. 3-2-1998, n. 1087, cit.; Cass. 1-9-1995, n. 9211, cit.; Cass. 31-7-1990, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1991, 535; Cass. 25-5-1992, n. 6297, in *Cons. amb.*, 1993, 65 precisa la questione statuendo che l'azione di risarcimento del danno ambientale poteva essere promossa soltanto qualora sussistesse «un pregiudizio concreto alla qualità della vita della collettività, sotto

era ritenuta valutabile «solo attraverso accertamenti, eseguiti da qualificati organismi pubblici»¹⁷². Altro orientamento giurisprudenziale riteneva, invece, sufficiente il danno *in re ipsa* cioè che l'illecito accertato fosse potenzialmente idoneo a produrre il danno¹⁷³: in tal senso la Suprema Corte ha dichiarato che *«il contenuto stesso del danno ambientale viene a coincidere con la nozione non di danno patito bensì di danno provocato,....., essendo sufficiente per la sua configurazione la lesione in sè di quell'interesse ampio e diffuso alla salvaguardia ambientale, secondo contenuti e dimensioni fissati da norme e provvedimenti. Per integrare il fatto illecito, che obbliga al risarcimento del danno, non è necessario che l'ambiente in tutto o in parte venga alterato, deteriorato o distrutto, ma è sufficiente una condotta sia pure soltanto colposa in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge»*¹⁷⁴.

Differente, a mio avviso, è la scelta espressa dal legislatore delegato nell'art. 311 del Codice dell'ambiente secondo cui il fatto illecito, omissivo o commissivo, può consistere non soltanto nella *«violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo»* ma anche nella *«negligenza, imperizia, imprudenza o violazioni di norme tecniche»*.

L'attenuazione del concetto di illiceità del fatto attraverso il riferimento ai canoni di diligenza, prudenza e perizia, e quindi a precetti non contemplati da disposizioni normative ma provenienti da fonti sociali, ha esteso l'ambito di applicazione della responsabilità ambientale anche ai casi di condotte (commissive o omissive) lesive dell'ambiente frutto di mera disattenzione o inosservanza di particolari regole di condotta relative all'esercizio di determinate attività professionali, le c.d. *leges artis* ovvero conseguenti

il profilo dell'alterazione, del deterioramento della distruzione, in tutto o in parte, dell'ambiente...».

¹⁷² Cass. 1-9-1995, n. 9211, cit.

¹⁷³ Cass. 17-5-2000, n. 6414, in *Riv. giur. edil.*, 2000, 742; Cass. pen. 31-3-1994, n. 6190 e Cass. 8-2-1991, n. 4261. Da ultimo, Cass. pen. 2-5-2007, n. 16575, cit. e Cass. pen. 30-9-2008, n. 41828, in *CED Cass. pen.* 2008.

¹⁷⁴ Cass. 10-6-2002, n. 2539.

all'inosservanza del dovere positivo di adozione di tutte le misure tecniche ed organizzative di prevenzione del danno ambientale¹⁷⁵.

La configurabilità della responsabilità ambientale anche nei casi di mera inosservanza di regole (cautelari o di condotta) consente che la disciplina sul danno contenuta nella parte sesta del d.lgs. 152/06 attui quella funzione di prevenzione che richiedono la natura del bene leso, il carattere diffuso dell'interesse all'integrità ambientale protetto ed i principi comunitari preposti alla sua tutela.

Fa da *pendant* al sopra detto ampliamento della nozione di fatto illecito la più circostanziata definizione di danno (art. 300) che ha determinato l'inevitabile riduzione degli spazi per ricostruzioni meramente presuntive, non ancorate alla verifica in concreto.

4.3 L'elemento soggettivo

La responsabilità ambientale è stata accostata, sin da subito, a quella *aquiliana* per il suo carattere soggettivo. Affinché possa configurarsi un illecito ambientale occorre, infatti, che la condotta inquinante sia dolosa o colposa.

Già l'art. 18, ricalcando il testo dell'art. 2043 c.c., disponeva che «*Qualunque fatto doloso o colposo...*» che determinasse la compromissione dell'ambiente, obbligava «*l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato*» e specificava, poi, il contenuto della colpa (c.d. colpa specifica) che doveva consistere nella violazione di legge¹⁷⁶. Per configurare l'illecito, come ribadito dalla Suprema Corte, era sufficiente, quindi, «*l'elemento soggettivo intenzionale, cioè che la condotta fosse dolosa o colposa, e, per la legge speciale, qualificata dalla violazione di disposizioni di legge o di*

¹⁷⁵ In tal senso, Cass. pen. 10-5-2005, n. 20512, in *Giur. it.*, 2006, 1028, nel dichiarare la responsabilità ex art. 59 d.lgs. 11 maggio 1999 n. 152 anche dei soggetti che esercitano funzioni di amministrazione e di gestione.

¹⁷⁶ Sul punto v. G. Boccone, *Responsabilità e risarcimento per danno ambientale*, Rimini, 2006, 129.

provvedimenti adottati in base a legge; vigendo altrimenti la causa esimente dell'esercizio legittimo di un diritto»¹⁷⁷

Tutto ciò si è tradotto in una notevole restrizione del giudizio di colpevolezza rispetto alla generale disciplina dell'illecito civile: la colpa non era più requisito soggettivo essenziale ai fini della configurazione della responsabilità bensì parametro di determinazione del *quantum* in sede di liquidazione del danno, altrimenti non esattamente quantificabile. Infatti, qualora il danno non fosse determinabile nel suo ammontare il risarcimento per equivalente doveva calcolarsi sulla base di tre parametri indicati al comma 6, fra i quali quello della gravità della colpa, chiaro segno della funzione mista, restitutoria e punitiva, della responsabilità per danno ambientale.

Il Codice dell'ambiente (art. 311) non ribadisce la centralità attribuita dall'art. 18 alla condotta antigiuridica ed il conseguente ruolo di meri criteri di quantificazione assunto dalla colpa e dal dolo, confermando, a mio avviso, la ritrovata centralità del danno, nel solco della evoluzione della dottrina e della giurisprudenza in tema di responsabilità *aquiliana*.

Ciò non consente, comunque, di escludere la componente sanzionatoria della responsabilità ambientale che continua a riscontarsi nella parzialità dell'obbligazione risarcitoria nei casi di concorso di più soggetti inquinanti nello stesso evento di danno (art. 311 co. 3) e nei criteri di quantificazione del risarcimento del danno per equivalente patrimoniale (art. 314 co. 3); connotazione sanzionatoria che discenderebbe dalla natura collettiva del bene tutelato.

4.4 Il nesso causale.

L'art. 303 lett. h) del d.lgs. 152/06, riprendendo alla lettera quanto disposto dalla direttiva all'art. 4, stabilisce che la parte sesta della legge «*non si applica al danno ambientale o alla minaccia imminente di tale danno causati da*

¹⁷⁷ Cass. 3-2-1998, n. 1087, cit. In dottrina, A. Lamanuzzi, *Il danno ambientale*, Napoli, 2002, 51.

inquinamento di carattere diffuso, se non sia stato possibile accertare in alcun modo un nesso causale tra il danno e l'attività dei singoli operatori».

In tal modo, il regime della responsabilità ambientale pone a carico del danneggiato l'onere di provare il nesso causale; e non potrebbe accadere diversamente dal momento che il principio «*chi inquina paga*», anche nelle ipotesi di responsabilità oggettiva, impone l'accertamento dell'origine dell'inquinamento e della sua imputazione causale all'attività dell'imprenditore. Anche in campo ambientale, sotto il profilo causale, vale regola codificata nel processo civile del «*più probabile che non*», in base alla quale, in applicazione dei principi penalistici, di cui agli artt. 40 e 41 c.p., «*un evento è da considerare causato da un altro se, ferme restando le altre condizioni, il primo non si sarebbe verificato in assenza del secondo*»¹⁷⁸.

La soluzione adottata assume però particolari connotati con riferimento agli scopi di prevenzione e deterrenza che la responsabilità civile si prefigge in campo ambientale, incidendo sull'area dei rischi che possono essere imputati al presunto responsabile del danno.

La fattispecie di danno ambientale, in ragione del carattere diffuso e diversificato delle conseguenze dannose, si caratterizza piuttosto frequentemente per l'incertezza del profilo causale, non solo relativamente al rapporto tra l'azione (o l'omissione) e l'evento, ma anche tra l'evento ed i vari danni che ne conseguono.

Con riferimento al rapporto tra l'azione (o l'omissione) e l'evento, particolarmente problematica è l'individuazione del fatto idoneo a fondare la responsabilità nell'ipotesi in cui l'evento sia stato prodotto da una pluralità di condotte lesive riferibili a più agenti oppure da un'unica condotta ascrivibile a più soggetti. L'impossibilità di accertare con sufficiente certezza l'incidenza causale di ognuna delle singole condotte nella determinazione del danno, ed ancor prima nella verifica dell'evento, ovvero il ruolo svolto da ciascuno

¹⁷⁸ *Ex multis* Cass. s.u. 11-1-2008, n. 581, in *Resp. civ. prev.*, 2008, 827. In materia ambientale sul punto v. T.A.R. Piemonte 24-3-2010, n. 1575, in *Resp. civ. prev.*, 2010, 1881.

degli agenti nell'ambito della singola condotta lesiva si ripercuote anche sulla ripartizione del *quantum* liquidato a titolo risarcitorio che, secondo quanto disposto dalla normativa oggi in vigore (art. 311 co. 3), dovrebbe essere ripartito sulla base del singolo apporto causale.

Difficilmente delineabile è anche il rapporto tra l'evento ed il danno; rapporto che consente l'individuazione delle singole conseguenze dannose, con la principale funzione di delimitare, a valle, i confini di una (già accertata) responsabilità risarcitoria. Ciò in quanto nella maggior parte dei casi intercorre un lungo periodo di tempo fra la condotta dannosa ed il verificarsi (o anche il semplice accertamento) del danno: l'illecito ambientale non si esaurisce in un evento limitato e necessariamente contestuale alla condotta antigiuridica (danno attuale suscettibile di un immediato ristoro economico), ben potendo le sue conseguenze manifestarsi e/o essere riscontrate a distanza di tempo.

Si ritiene per tali caratteristiche del danno ambientale di escludere l'applicabilità della regola generale di diritto comune in tema di quantificazione del danno dettata dall'art. 1223 c.c.¹⁷⁹ – richiamata dall'art. 2056 c.c. in tema di responsabilità extracontrattuale - che limita il risarcimento ai soli danni che siano «conseguenza immediata e diretta» dell'inadempimento o del ritardo. Di contro, il responsabile del danno ambientale non può essere chiamato a rispondere all'infinito dei danni (anche imprevedibili o indiretti), scaturenti dalla propria condotta dannosa ragione per cui il legislatore ha previsto un termine prescrizione di cinque anni, *ex* art. 2947 c.c., per l'esercizio dell'azione giudiziale di risarcimento del danno ed un termine di decadenza di due anni decorrente dalla notizia del fatto per l'emissione della ordinanza risarcitoria (art. 313 co. 4). Per la stessa ragione, nel caso di transazione c.d. ambientale, il legislatore ha escluso, a seguito della stipula dell'accordo, la proponibilità, per i fatti oggetto della transazione, di ulteriori azioni risarcitorie per il danno ambientale e per le altre eventuali pretese

¹⁷⁹ In tal senso G. Tucci, *Tutela dell'ambiente e diritto alla salute nella prospettiva del diritto uniforme europeo*, in *Contr. e Imp./Europa*, 2003, 1169.

risarcitorie azionabili dallo Stato e da enti pubblici territoriali (art. 2 co. 5 l. 13/09).

La complessità degli accertamenti, soprattutto nei casi in cui l'inquinamento sia ascrivibile ad un insieme di fattori causali concorrenti, provocati dall'attività di più soggetti e probabilmente in tempi diversi, ha reso inevitabile il ricorso anche a presunzioni¹⁸⁰, ossia ad un metodo assai osteggiato dagli stessi operatori che lo ritengono in contrasto con il principio «*chi inquina paga*».

La Corte di Giustizia, in una recente pronuncia, ha evidenziato la centralità del nesso causale riconoscendo il ricorso al metodo delle presunzioni purché sorrette da «*indizi plausibili*» come «*la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività*»¹⁸¹.

Si tratta di una interpretazione condivisibile in quanto l'applicazione del criterio presuntivo permette di individuare le (specifiche) responsabilità anche nei casi in cui le contaminazioni sono ascrivibili a più attività succedutesi nel tempo e si sono propagate fuori dai confini delle aree produttive. L'adozione di un sistema di presunzioni, già peraltro introdotto in altri paesi europei¹⁸², ovvero l'utilizzo di un concetto di causalità meno rigoroso e basato su dati statistici (c.d. causalità «stocastica»)¹⁸³ consentirebbe a monte, la piena operatività dei principi di prevenzione e di precauzione, e, a valle, l'estensione dell'ambito della responsabilità ambientale e la conseguente maggiore internalizzazione dei costi ambientali.

¹⁸⁰ Sul punto si veda da ultimo F. Peres, *Obbligo di bonifica accertamenti istruttori e presunzioni*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 156 e G. Taddei, *Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2010, 437.

¹⁸¹ Ceg 9-3-2010, C- 378/08, *Raffinerie mediterranee*, in *Foro it.*, 2010, IV, 555.

¹⁸² V. la legge tedesca sulla responsabilità civile per danno all'ambiente del 10-12-1990 (Umwelthaftungsgesetz).

¹⁸³ A tal proposito v. G. Villa, *Nesso di causalità e responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, cit., 98. Sul tema della responsabilità «stocastica» si rinvia la contributo di F. Parisi - G. Dari Mattiaci, *Il nesso causale nell'inquinamento ambientale*, in *Danno e resp.*, 2004, 942 s.

5. Il danno ambientale nel sistema della responsabilità civile.

La responsabilità per danno ambientale è stata sin da subito collocata dalla giurisprudenza, anche costituzionale¹⁸⁴, nell'ambito e nello schema della tutela *aquiliana*. La natura collettiva del bene oggetto di tutela, evidenziata peraltro costantemente dalla giurisprudenza¹⁸⁵, fa però assumere alla fattispecie di responsabilità ambientale connotati spiccatamente pubblicistici sia dal punto di vista delle funzioni svolte, non soltanto di tipo riparatorio (ripristino e risarcimento) ma anche di tipo sanzionatorio e preventivo, sia con riferimento alla struttura dell'illecito delineata dal legislatore nazionale.

Dottrina e giurisprudenza si sono interrogate a lungo su possibili consonanze e devianze tra l'illecito ambientale e il modello della responsabilità *aquiliana*¹⁸⁶, polarizzando la loro attenzione sulla comparazione degli assetti disciplinari non dedicandosi a mio avviso alle più urgenti problematiche verificatesi nella applicazione concreta degli istituti.

Ritengo opportuno analizzare, seppur sinteticamente, le peculiarità strutturali e funzionali della normativa relativa alla responsabilità ambientale.

Riguardo alla struttura dell'illecito ambientale, elemento fortemente caratterizzante rispetto alla formula del *neminem laedere* di cui all'art. 2043 c.c. è quello della tipicità¹⁸⁷, strettamente collegato all'assenza del riferimento all'ingiustizia del danno¹⁸⁸; tipicità poi abbandonata nella disciplina introdotta

¹⁸⁴ Corte cost. 30-12-1987, n. 641, cit.

¹⁸⁵ Cass. s.u. 25-1-1989, n. 440, cit. e Cass. 9-4-1992, n. 4362, cit.

¹⁸⁶ *Ex multis*, C. Castronovo, *Il danno ambientale nel sistema della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 511; A. Postiglione, *Il danno ambientale nel sistema civilistico italiano*, in *Dir. giur. agr.*, 1994, 133.

¹⁸⁷ Sulla tipicità dell'illecito ambientale *ex multis*. v. L. Bigliazzi Geri, *Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349?*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 686 e U. Natoli, *Osservazioni sull'art. 18 legge 349/86*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 703. In senso contrario B. Pozzo, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.* 2010, 17 secondo cui «È il rinvio a beni della vita elencati tassativamente che configura una vera tipicità dell'illecito».

¹⁸⁸ Secondo C. Castronovo, *Il danno all'ambiente nel sistema della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, cit., l'ingiustizia del danno verrebbe «assorbita» dalla violazione di norme.

dal Codice dell'ambiente. A questo elemento differenziale si aggiunge la scelta del risarcimento in forma specifica¹⁸⁹, quale forma privilegiata e prioritaria di riparazione del danno ambientale, a totale deroga dell'art. 2058 co. 2 c.c. in base al quale il risarcimento per equivalente rappresenta lo strumento di tutela generale della responsabilità civile ed il risarcimento in forma specifica assume rilevanza può essere disposto solo se specificamente richiesto dal danneggiato e ove non sia eccessivamente oneroso rispetto a quello per equivalente.¹⁹⁰

Con riferimento all'aspetto funzionale, la disciplina della responsabilità ambientale contiene forti innovazioni rispetto alle regole generali della responsabilità civile.

La responsabilità ambientale assolve, diversamente da quanto previsto nella normativa relativa all'illecito *aquiliano*, funzione preventiva o meglio deterrente che nella disciplina dell'abrogato art. 18 si manifesta nei profili di tipo fortemente sanzionatorio in essa presenti, e nel codice dell'ambiente è, invece, esplicitata *in primis* nel richiamo all'art. 3 ter che include fra i principi dell'azione di tutela dell'ambiente, i principi di precauzione e dell'azione preventiva e, in secondo luogo, nell'art. 301 interamente dedicato al principio di precauzione e che concretamente si realizza nella estensione della disciplina sul danno anche alla minaccia imminente di esso.

Nell'art. 18 costituiscono espressione del carattere sostanzialmente sanzionatorio della responsabilità per danno ambientale: la gravità della colpa come parametro di valutazione equitativa del danno (comma 6); la previsione di una responsabilità individuale, e non solidale, in caso di concorso nello stesso evento dannoso, in deroga all'art. 2055 c.c.(comma 7), e il mancato riferimento al canone dell' «eccessiva onerosità» nel risarcimento in forma specifica.

¹⁸⁹ Art. 18 co. 8 della l. 349/86 e art. 311 co.1 del d.lgs. 152/06.

¹⁹⁰ A tal proposito v. L.V. Moscarini, *Responsabilità aquiliana e tutela ambientale*, in *Riv. dir. civ.*, 1990, 505.

Nel Codice dell'ambiente, invece, la funzione sanzionatoria della responsabilità ambientale appare meno evidente seppur presente sia nella previsione della responsabilità individuale nel caso in cui più soggetti concorrano alla causazione dell'evento dannoso (art. 311 co. 3), che nei criteri residuali di quantificazione del risarcimento del danno per equivalente (art. 314 co.3).

Aldilà delle differenze strutturali e funzionali sopra evidenziate la questione più importante è quella dei rapporti tra il sistema della responsabilità civile e la disciplina speciale in materia ambientale. Sul punto non si può che concordare con la tesi della concorrenza delle due discipline ed il cumulo dei loro effetti¹⁹¹: la stessa condotta inquinante può infatti produrre un danno all'ambiente sottoposto alle disposizioni in materia di responsabilità contenute nella legislazione di settore e la lesione di situazioni giuridiche soggettive private riferite a singole componenti ambientali sanzionabili in base alle norme del codice civile¹⁹².

6. La responsabilità ambientale e la disciplina della bonifica dei siti inquinati: rapporto.

Le bonifiche costituiscono uno strumento di (materiale) risarcimento (in forma specifica) del danno ambientale. A sostegno di tale considerazione, l'esplicito riconoscimento della sostanziale coincidenza di obiettivi e beni tutelati tra la disciplina sul danno ambientale e quella sulle bonifiche (art. 252 bis co. 7) nonché l'assimilazione, ai fini della transazione sul danno ambientale, tra obblighi nascenti dalla disciplina sul danno ambientale e gli oneri di bonifica e di ripristino (art. 2 co. 1 l.13/09).

¹⁹¹ In tal senso, C. Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, cit., 747.

¹⁹² In tal senso Cass. 1-9-1995, n. 9211, cit. che con riferimento alla prova del danno ambientale distingue il «danno ai singoli beni o a posizioni soggettive individuali, tutelati secondo le regole ordinarie, e danno all'ambiente considerato in senso unitario, in cui il profilo sanzionatorio, nei confronti del fatto lesivo del bene ambiente, comporta un accertamento che non è quello del mero pregiudizio patrimoniale, bensì della lesione «in sè» del bene ambiente».

La parte sesta del Codice dell'ambiente fa riferimento alla bonifica dei siti in due distinti punti: all'art. 303 co. 2 lett. i) in cui è esclusa l'applicabilità della disciplina del danno ambientale *«alle situazioni di inquinamento per le quali siano effettivamente avviate le procedure relative alla bonifica, o sia stata avviata o sia intervenuta bonifica dei siti nel rispetto delle norme vigenti in materia, salvo che ad esito di tale bonifica non permanga un danno ambientale»* e all'art. 313 comma 1 in cui l'emissione dell'ordinanza a contenuto risarcitorio in esso regolata viene subordinata alla mancata attivazione da parte del responsabile del danno ambientale delle procedure di ripristino previste al titolo quinto della parte quarta del d.lgs 152/06 oppure ai sensi degli artt. 304 e seguenti.

Da una lettura superficiale di tali disposizioni sembrerebbe che il procedimento di bonifica sia semplicemente alternativo a quello riparatorio e risarcitorio del danno ambientale.

Un esame più attento delle disposizioni contenute nella parte quarta del Codice dell'ambiente porta, invece, a ritenere che le due discipline tendono addirittura a sovrapporsi allorquando si verifichi un evento potenzialmente in grado di contaminare il sito, atteso che, in tale situazione, il primo comma dell'art. 242 impone al responsabile dell'inquinamento di darne immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'art. 304 co. 2, rinviando quindi espressamente alla disposizione regolante l'azione di prevenzione del danno ambientale contenuta nella parte sesta del d.lgs. 152/06.

Il rapporto di stretta connessione fra le due normative si realizza, con tutta evidenza quando in un determinato sito risultino superate le concentrazioni soglia di rischio (CSR)¹⁹³, e quindi di conseguenza si sia prodotto un danno al

¹⁹³ Ai sensi dell'art. 240 co. 1 lett. b) si intende per concentrazioni soglia di rischio (CSR) *«i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica secondo i principi illustrati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto e sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento richiede la messa in sicurezza e la bonifica. I livelli di concentrazione così definiti costituiscono i livelli di accettabilità per il sito»*.

terreno ed eventualmente ad altre componenti ambientali: in questo caso, scatta a carico dell'inquinatore l'obbligo di bonifica regolato dagli artt. 242 e s., fermo restando, qualora residui, all'esito di tale operazione, un danno ambientale, l'applicazione della parte sesta.

L'esclusione della disciplina sul danno ambientale prevista all'art. 303 lett. i) si verifica in base all'esito negativo della procedura di accertamento cioè nel caso in cui non risultino superati i valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC)¹⁹⁴ o le CSR, oppure in seguito all'attuazione degli obblighi di bonifica in caso di superamento delle CSR, nei casi in cui non si sia verificato o non residui un danno ambientale.

Diversamente nel caso in cui il responsabile dell'inquinamento non provveda alla bonifica e l'amministrazione competente, ai sensi dell'art. 250, non proceda d'ufficio ovvero quando, a seguito delle operazioni di bonifica, residui un danno ambientale, il Ministro dell'ambiente può intervenire in sede ripristinatoria e risarcitoria, secondo quanto disposto dagli artt. 299 e s. del d.lgs. 152/06: in questa ipotesi, quindi, si realizza l'integrazione delle due discipline normative al fine di garantire comunque l'effettiva tutela dell'ambiente.

7. L'azione ministeriale di prevenzione e di ripristino.

Il Codice dell'ambiente disciplina agli artt. 304 e 305, in perfetta sintonia con quanto previsto dalla direttiva 2004/35/CE (artt. 4 e 5), le azioni di prevenzione e di riparazione del danno ambientale ponendo i relativi oneri a carico dell'operatore. Tali disposizioni fissano gli obblighi che l'operatore deve adempiere nel caso di minaccia imminente di danno (art. 304) o di sua

¹⁹⁴ Ai sensi dell'art. 240 co. 1 lett. b) si intende per concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) «i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, come individuati nell'Allegato 5 alla parte quarta del presente decreto. Nel caso in cui il sito potenzialmente contaminato sia ubicato in un'area interessata da fenomeni antropici o naturali che abbiano determinato il superamento di una o più concentrazioni soglia di contaminazione, queste ultime si assumono pari al valore di fondo esistente per tutti i parametri superati».

verificazione (art. 305), prevedendo espressamente, nelle ipotesi di inadempimento o della mancata individuazione del soggetto obbligato ovvero nei casi in cui l'operatore sia esonerato dal sostenere i costi delle relative azioni (art. 308 co. 4)¹⁹⁵, la facoltà del Ministro dell'ambiente di adottare, a sue spese, tutte le misure necessarie a scongiurare o a riparare il danno.

Sulla natura della responsabilità dell'operatore per mancato adempimento degli obblighi di prevenzione la dottrina è giunta ad opposte conclusioni. Secondo autorevoli studiosi¹⁹⁶, si configurerebbe una responsabilità di tipo oggettivo posto che gli obblighi di prevenzione e ripristino a carico dell'operatore sorgono per il mero verificarsi del danno. Da qui l'affermazione dell'esistenza di due distinte forme di responsabilità ambientale disciplinate entrambe dalla parte sesta del d.lgs. 152/06: la prima (artt. 301 s.), di tipo oggettivo ascrivibile all'operatore che eserciti specifiche e selezionate attività professionali ritenute potenzialmente pericolose per la salute e per l'ambiente; la seconda (artt. 311 e s.) di tipo soggettivo caratterizzata sia dal carattere indifferenziato dei soggetti inquinatori e delle attività lesive che dall'indeterminatezza del contenuto del danno.

¹⁹⁵ Il c.d. operatore è esente da responsabilità e di conseguenza non deve sostenere i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino nel caso in cui provi che il danno ambientale o la minaccia imminente di esso è stato causato da un terzo e si sia verificato nonostante l'adozione di opportune misure di sicurezza ovvero che il danno è stato causato dall'osservanza di un ordine o di un'istruzione obbligatori impartiti da un'autorità pubblica (art. 308 co. 4). L'operatore, inoltre, non deve sostenere i costi delle misure di ripristino qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente è stato causato da un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione conferita ai sensi delle discipline attuative delle normative comunitarie che regolano le attività economiche coinvolte o da «un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività che l'operatore dimostri non essere stati considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività» (art. 308 co. 5).

¹⁹⁶ G. D. Comporti, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, 11 s. e M. Meli, *Il principio «chi inquina paga» nel codice dell'ambiente*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, I. Nicotra- U. Salanitro (a cura di), Torino, 2010, 76 e U. Salanitro, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Studi in onore di Giovanni Nicosia*, Milano, 2007, 179. Concorde nel ritenere la compresenza di due distinte forme di responsabilità è anche C. Castronovo, *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, cit., 120 che è però contrario a definire la responsabilità di cui agli artt. 304 e s. come oggettiva sia perché manca il riferimento alla tipica categoria di esclusione di quest'ultima cioè al caso fortuito sia «perché in tal modo si oblitera l'idea che soggiace alla legge: cioè che in determinate ipotesi la responsabilità viene esclusa».

Di diverso avviso, altra dottrina¹⁹⁷ secondo la quale dalla disciplina degli obblighi di prevenzione e ripristino non è possibile dedurre che la responsabilità ambientale insorgerebbe per il mero fatto che si sia verificato il danno e che questo sia ascrivibile all'attività dell'operatore. L'art. 305 e l'art. 308 co. 5, nel disciplinare i casi in cui l'operatore non è tenuto a sostenere i costi dell'azione di prevenzione o di ripristino, fanno l'uno implicito rinvio alle norme contenute nella parte sesta del Codice dell'ambiente (e fra queste, quindi, anche all'art. 311), e l'altro esplicito riferimento ai criteri di imputazione soggettivi del dolo e della colpa imponendo l'interpretazione sistematica dell'articolato normativo e quindi, configurando indirettamente l'applicazione di un modello di responsabilità per colpa anche a carico dell'operatore.

Una volta verificatosi il danno o la minaccia imminente di esso, si apre una procedura incentrata sulla collaborazione tra operatore e Ministro dell'ambiente all'interno della quale quest'ultimo, una volta analizzate le comunicazioni dell'operatore relative agli «*aspetti pertinenti della situazione*» ed agli interventi che intende adottare o già eseguiti rispettivamente per prevenire o per riparare il danno, ha la facoltà di richiedere all'operatore ulteriori informazioni e di ordinargli di adottare le misure necessarie ovvero di adottarle esso stesso addebitandogliene i relativi costi (art. 304 commi 3 e 4 ed art. 305 commi 2 e 3).

Tali richieste hanno, a mio avviso, natura cautelare in considerazione delle finalità di prevenzione e di riparazione delle azioni disciplinate dal Titolo II e della lettera dell'art. 306 co. 1 che qualifica espressamente le misure di ripristino di cui all'art. 305 commi 2 e 3 come urgenti. Per tale motivo, si

¹⁹⁷ B. Pozzo, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 67 e L. Prati, *La criticità del nuovo danno: il confuso approccio del «codice dell'ambiente»*, in *Danno e resp.*, 2006, 1052.

ritiene, che i provvedimenti all'uopo emanati debbono assumere la forma procedimentale tipica delle ordinanze con tingibili ed urgenti¹⁹⁸

La possibilità che, nei casi sopra detti, sia il Ministro a porre in essere le azioni di prevenzione o ripristino è indubbiamente determinata dalla natura del bene tutelato e dagli interessi di tipo diffuso e collettivo ad esso sottesi. Per tali ragioni, il legislatore ritiene, ai sensi dell'art. 299 d.lgs. 152/06, di accentrare nel Ministro dell'ambiente tutte *«le funzioni ed i compiti spettanti allo Stato in materia di prevenzione e riparazione del danno all'ambiente»* nonché di attribuirgli il potere di emettere provvedimenti di natura cautelare che possano evitare o quanto meno circoscrivere il danno ambientale.

La dottrina si è interrogata sui rapporti intercorrenti tra le misure di prevenzione e di ripristino disciplinate dal titolo II e il risarcimento del danno ambientale in forma specifica contenute nel titolo III. Si ritiene di aderire alla tesi che sostiene che mentre il titolo II è rivolto esclusivamente all'operatore cui è imposto l'obbligo di dare avvio all'azione di prevenzione, in caso di minaccia imminente di danno ambientale, ovvero di attuare le misure di riparazione, nel caso in cui si verifichi il danno ambientale, il titolo III si riferisce, invece, al responsabile del danno ambientale su cui gravano i distinti obblighi risarcitori in forma specifica o per equivalente¹⁹⁹. A sostegno di tale tesi, *in primis*, il fatto che l'obbligo di ripristino posto a carico dell'operatore non soggiace al limite della eccessiva onerosità previsto invece, ai sensi dell'art. 313, per il risarcimento in forma specifica, e, in secondo luogo, il fatto che per il responsabile del danno ambientale l'obbligo risarcitorio sorge solo a seguito della mancata adozione delle misure di prevenzione e di ripristino e della conseguente emanazione dell'ordinanza di cui all'art. 313.

¹⁹⁸ Il procedimento di emissione dell'ordinanza ministeriale è regolato dall' art. 313 d.lgs. 152/06.

¹⁹⁹ P. Fimiani, *Le nuove norme sul danno ambientale*, Milano, 2006, 59 s.

Secondo autorevole dottrina²⁰⁰, distinti sono i destinatari dei precetti normativi e, di conseguenza, distinti sono i regimi di responsabilità cui quest'ultimi sono assoggettati: mentre gli artt. 303 e s. contemplano una responsabilità speciale per le specifiche e selezionate attività professionali elencate nell'allegato III della direttiva, gli artt. 311 e s. prevedono un'ipotesi di responsabilità generale e residuale per chiunque arrechi danno all'ambiente.

8. Il risarcimento del danno ambientale.

8.1. Sulla patrimonialità del danno ambientale

Dottrina e giurisprudenza si sono ampiamente interrogate sulla natura patrimoniale o non patrimoniale del danno ambientale e questo dibattito ha inevitabilmente influenzato la questione della funzione assolta dalla relativa responsabilità e quella relativa alla sua quantificazione.

Per sostenere la tesi della patrimonialità, dottrina e giurisprudenza hanno dovuto dimostrare la presenza, nel danno ambientale, dei due tratti caratteristici del danno patrimoniale: quello dell'economicità cioè della «misurabilità in denaro» del bene danneggiato e quello della individualità; il risarcimento del danno patrimoniale si attua, infatti, solo in presenza di una perdita economica che si soggettivizza in un individuo determinato.

Tale operazione ermeneutica si è rivelata alquanto complessa in quanto l'ambiente, come si è sopra rilevato, si caratterizza per la sua inappropriabilità e insuscettibilità di godimento esclusivo nonché per la sua riferibilità ad una generalità indifferenziata di individui.

La Corte dei conti è stata la prima a sostenere la patrimonialità del danno ambientale in quanto danno pubblico erariale, sottolineando però come la sua quantificazione prescindesse da una valutazione puramente economico–ragionieristica della perdita di valore del bene: la perdita non si identificava,

²⁰⁰ G. D. Comporti, *La responsabilità per danno ambientale*, cit., 2011, 11.

secondo il giudice contabile, in un mero detrimento dell'erario bensì nelle perdite risentite dalla collettività per la compromessa fruibilità del bene²⁰¹.

La Corte costituzionale²⁰², superando la tesi secondo la quale il diritto al risarcimento del danno sorgeva solo a seguito dell'accertamento di una perdita finanziaria contabile nel bilancio dell'ente pubblico, ha affermato a) la rilevanza economica del danno ambientale, anche se svincolata da una «concezione aritmetico-contabile»²⁰³, precisando che l'ambiente pur essendo un bene non «appropriabile» e quindi non suscettibile di scambio, fosse misurabile in termini economici, sia in forza della «*scarsità delle risorse naturali*»²⁰⁴ che degli oneri di cura e gestione pubblica delle medesime risorse, identificabili in una «serie di funzioni» relative del danno ambientale; b) l'autonomia di siffatto danno rispetto a quelli derivanti dal costo della rimessione in pristino e dalla diminuzione «*delle risorse finanziarie dello stato e degli enti minori*».

A favore della patrimonialità si è pronunciata anche autorevole dottrina²⁰⁵ secondo la quale la lesione dell'ambiente costituirebbe un danno per lo Stato, sia in quanto relativa ad un bene che è «patrimonio della collettività», sia in relazione agli oneri finanziari che lo Stato deve sostenere in dipendenza dell'evento lesivo per il restauro ed il miglioramento ambientale, aggiungendo inoltre che le lesioni dell'ambiente sono «economicamente valutabili» sulla

²⁰¹ Corte conti 18-9-1980, n. 86, in *Foro it.*, 1981, 167 e Corte conti 8- 10-1979, n. 61, in *Foro it.*, 1979, 593.

²⁰² Corte Cost. 30-12-1987 n. 641, cit.

²⁰³ Corte Cost. 30-12-1987 n. 641, cit. precisa che il danno ambientale è «*certamente patrimoniale, sebbene sia svincolato da una concezione aritmetico-contabile e si concreti piuttosto nella rilevanza economica che la distruzione o il deterioramento o l'alterazione o, in genere, la compromissione del bene riveste in sé e per sé e che si riflette sulla collettività la quale viene ad essere gravata da oneri economici*».

²⁰⁴ Corte Cost. 30-12-1987, n. 641, cit. che a tal proposito aggiunge «*La tendenziale scarsità delle risorse ambientali naturali impone una disciplina che eviti gli sprechi e i danni sicché si determina una economicità e un valore di scambio del bene. Pur non trattandosi di un bene appropriabile, esso si presta a essere valutato in termini economici e può ad esso attribuirsi un prezzo*».

²⁰⁵ M. Libertini, La nuova disciplina del danno ambientale, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, cit., 45 e *ibidem*, *Le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contr. e Imp.*, 1987, 105 s.

base di una nozione di «patrimonio» diversa da quella tradizionale - e più restrittiva - di perdita o guadagno, così come peraltro affermato dalla Consulta²⁰⁶.

Sul fronte opposto, altra dottrina ha sostenuto la non patrimonialità del danno ambientale²⁰⁷ per la natura del bene tutelato - insuscettibile di valutazione economica - e per la funzione non meramente compensativa assolta dalla responsabilità ambientale.

L'esclusione della patrimonialità veniva confermata dal fatto che, così come evidenziato dall'esperienza dei tribunali, una «*precisa quantificazione*» del danno è possibile soltanto in casi del tutto marginali, mentre, normalmente, il danno è liquidato in via equitativa facendo riferimento non soltanto alle conseguenze pregiudizievoli del fatto dannoso ed ai costi per eliminarle ma anche alla gravità della colpa ed al profitto del trasgressore. Si attribuiva così, ai fini della valutazione equitativa, rilievo anche alla riprovevolezza della condotta del responsabile con la conseguenza che la condanna al risarcimento del danno avrebbe comportato una sanzione pecuniaria di importo maggiore rispetto ai costi di ripristino.

La responsabilità ambientale svolgerebbe, quindi, una funzione «punitiva» che, insieme alla insuscettibilità di valutazione economica del bene ambientale *tout court* considerato, confermerebbe la natura non patrimoniale del danno. Infatti, soltanto nelle ipotesi di danno non patrimoniale, il risarcimento assolve in via generale una funzione satisfattiva, quindi di arricchimento economico per la vittima cui si aggiunge la finalità punitiva se la riprovevolezza della condotta rileva al duplice fine dell'*an* e del *quantum* della responsabilità.

²⁰⁶ Corte cost. 14-7-1986, n. 184, in *Giust. civ.*, 1986, 2324 secondo la quale nel caso di danno ambientale «Non si fa riferimento alla nozione classica di danno come lucro cessante e mancato guadagno per ridotto godimento del bene».

²⁰⁷ L. Bigliazzi Geri, *A proposito di danno ambientale ex art. 18 l. 8 luglio 1986 n. 349 e di responsabilità civile*, in *Politica del diritto*, 1987, 253 s.; M. Comporti, *Profili generali di responsabilità, ripristino dello stato dei luoghi e liquidazione danni ambientali*, in *Danno ambientale e tutela giuridica*, E. Cesaro (a cura di), Padova, 1987.

Invece, nell'area del danno patrimoniale la funzione della responsabilità civile è unicamente compensativa cioè di riparare e/o reintegrare il soggetto danneggiato per il pregiudizio realmente patito in conseguenza dell'illecito civile attraverso la traslazione di una perdita di carattere economico dal soggetto danneggiato al soggetto responsabile, sulla base del principio di equivalenza fra danno cagionato e danno risarcito.

La Suprema Corte di Cassazione, nel confermare la tesi della non patrimonialità del danno ambientale, ha precisato che *«il danno ambientale supera e trascende il danno ai singoli beni che ne fanno parte (onde) bisogna distinguere tra danno ai singoli beni di proprietà pubblica o privata, o a posizioni soggettive individuali, che trovano tutela nelle regole ordinarie, e danno all'ambiente considerato in senso unitario, in cui il profilo sanzionatorio, nei confronti del fatto lesivo del bene ambientale, comporta un accertamento che non è quello del mero pregiudizio patrimoniale, bensì della compromissione dell'ambiente, vale a dire della lesione -in sé del bene ambientale»*²⁰⁸.

Nonostante la normativa vigente (art. 311 co. 3 e allegati 3 e 4 alla parte sesta), nel recepire la direttiva comunitaria 2004/35, abbia identificato specificatamente i criteri di misurazione del danno eliminando a tal fine ogni riferimento al canone di equità, le problematiche relative alla determinazione del *quantum*, a mio avviso, non sono del tutto superate né tanto meno superabili a causa della natura del bene tutelato che intrinsecamente non si presta alla misurazione in denaro: la lesione all'ambiente, quale bene sistemico o anche sistema di relazioni, infatti, è cosa ben diversa dal danno alle singole risorse o ai servizi da queste forniti.

²⁰⁸ Cass. 1-9-1995, n. 9211, cit. aggiunge a tal proposito che il legislatore ha posto *«in primo piano non solo e non tanto le conseguenza patrimoniale del danno arrecato (i c.d. danni conseguenza), ma anche e soprattutto la stessa produzione dell'evento, e cioè l'alterazione, il deterioramento, la distruzione dell'ambiente e cioè la lesione in sé del bene ambientale»*.

Di diverso avviso, un autorevole studioso secondo il quale, a seguito della emanazione della direttiva comunitaria sulla responsabilità ambientale che ha individuato nel costo delle misure complementari e compensative un possibile criterio di quantificazione del danno non ripristinabile o comunque temporaneo, il pregiudizio circa la impossibilità di quantificare in termini economici il danno ambientale deve essere superato anche nell'ottica di una rilettura della abrogata disciplina²⁰⁹. I criteri della valutazione equitativa del danno previsti dall'abrogato art. 18 costituirebbero un mezzo per calcolare il *quantum* del risarcimento all'interno di una possibile oscillazione tra un minimo ed un massimo dei costi delle misure riparatorie.²¹⁰

Ritengo tutt'oggi preferibile la tesi della non patrimonialità con la dovuta precisazione che la natura non patrimoniale riguarda il danno risarcibile per equivalente mentre la condanna al ripristino dello stato dei luoghi, si riferisce ad un danno patrimoniale, valutabile in termini economici, facendo riferimento ai costi delle misure di riparazione adottate.

Dalla lesione all'ambiente in sé ovvero alla sua singola risorsa che non ha effettivo valore di mercato, bisogna distinguere il danno ai servizi offerti dalle singole risorse per la cui quantificazione può essere utilizzato il parametro economico del valore d'uso.

8.1 Il carattere residuale del risarcimento per equivalente.

Il legislatore ha inteso privilegiare il ripristino dello stato dei luoghi rispetto al risarcimento per equivalente, derogando alla disciplina comune prevista nell'art. 2058 c.c., per due ordini di ragioni: da un lato, per il fatto che dalla condotta illecita scaturiscono normalmente, oltre ad effetti dannosi istantanei, anche sequenze di effetti lesivi permanenti o destinati a rinnovarsi nel tempo futuro e a colpire categorie indeterminate di soggetti e beni con conseguenze di

²⁰⁹ U. Salanitro, *La quantificazione del danno ambientale*, in *Danno e resp.*, 2010, 62.

²¹⁰ U. Salanitro, *Il danno ambientale*, Roma, 2009, 157.

difficile previsione e quantificazione in termini monetari²¹¹, dall'altro per la particolare natura del danno che richiede la ricostituzione della situazione alterata, dovendo la collettività interessata essere rimessa in condizione di godere delle risorse ambientali danneggiate nello stesso stato in cui si trovavano prima dell'evento inquinante.

A sostegno della preferibilità del risarcimento in forma specifica, la Suprema Corte di Cassazione evidenzia anche l'intento «*di favorire una più fattuale (anche se tendenziale) coincidenza tra i soggetti portatori degli interessi lesi dal degrado ambientale ed i soggetti beneficiari del ripristino dello stato dei luoghi, in un contesto caratterizzato tanto dalla difficoltà di identificare i primi e di graduarne comparativamente i singoli pregiudizi, quanto dalla necessità di assicurare comunque loro una posizione qualificata in sede processuale allorché la lesione dell'ambiente quale bene giuridico unitario, coinvolga la lesione di altri beni, personali o patrimoniali, oggetto di diritti di diversa natura e di distinta titolarità*»²¹².

L'art. 311 co. 2 dispone, in tal senso, che il danneggiante è obbligato al risarcimento dell'equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato soltanto ove «*l'effettivo ripristino o l'adozione di misure di riparazione complementare o compensativa siano in tutto o in parte omessi, impossibili, o eccessivamente onerosi ai sensi dell'art. 2058 del codice civile o comunque attuati in modo incompleto o difforme rispetto a quelli prescritti*», riprendendo un principio già desumibile dalla disciplina dettata dall'art. 313 co. 2 con riferimento al potere di ordinanza ministeriale: quello del carattere residuale del risarcimento monetario.

Tale scelta legislativa appare in sintonia con la rinnovata normativa in materia di bonifica dei siti inquinati ora contemplata dagli artt. 242 e s. del Codice dell'ambiente in cui la misura del ripristino delle matrici ambientali

²¹¹ In tal senso, Cass. s.u. 25-1-1989, n. 440, cit.

²¹² Cass. pen. 22-10-1988, in *Riv. politica econ.*, 1989, 20.

contaminate si pone in termini di specialità e soprattutto di priorità rispetto al risarcimento per equivalente pecuniario.²¹³ Unica differenza fra le due discipline sta nel fatto che la mancata, impossibile o difficoltosa individuazione del responsabile non costituisce, a differenza di quanto disposto nella disciplina sul danno, impedimento alla bonifica, e quindi al risarcimento in forma specifica, al quale provvede, in tali ipotesi, a proprie spese, l'amministrazione competente.

La preferenza del ripristino dello stato dei luoghi rispetto al risarcimento per equivalente ha incontrato non pochi ostacoli nel nostro ordinamento e, primo fra tutti, l'art. 2058 c.c. Ciò è dimostrato dall'originario testo dell'art. 311 (e anche dagli artt. 312 e 313) che, diversamente da quanto disposto dagli artt. 1 e 7 e dall'allegato II della direttiva 2004/35/CE consentiva che, in mancanza dell'effettivo ripristino, si potesse direttamente disporre il risarcimento per equivalente patrimoniale, senza che si facesse ricorso alle misure di riparazione complementare e compensativa²¹⁴; a depotenziare il ruolo principale attribuito al risarcimento in forma specifica anche la previsione secondo cui questo possa essere sostituito da quello per equivalente, in caso di eccessiva onerosità dei costi di ripristino (art. 313 co. 2 che rinvia all'art. 2058 c.c.).

Solo a seguito dell'avvio da parte della Commissione della procedura di infrazione per la scorretta trasposizione della direttiva 2004/35/CE²¹⁵, attraverso la conseguenziale riforma dell'art. 311 comma 2 sopra citato, il risarcimento in forma specifica ha acquisito il ruolo prioritario attribuitogli dal legislatore comunitario.

²¹³ Sull'argomento v. G. Taddei, *Il rapporto tra bonifica e risarcimento del danno ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, 419 e P. M. Vipiana Perpetua, *La bonifica dei siti contaminati: considerazioni sui profili procedurali*, in *Urb. e app.*, 2010, 922.

²¹⁴ Il comma 2 dell'art. 311 disponeva: «Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato».

²¹⁵ P.I. 2007/4679 avviata ex art. 226 del Trattato.

Il riformato co. 2 dell'art. 311 nel prevedere che, in mancanza dell'effettivo ripristino, il danneggiante è tenuto all'adozione delle misure di riparazione complementare e compensativa di cui alla direttiva 2004/35/CE non lascia margini di discrezionalità al Ministro dell'ambiente ai fini dell'esercizio dell'azione risarcitoria, disponendo che il risarcimento per equivalente vada richiesto solo nel caso in cui le misure suddette vengano omesse o risultino impossibili o eccessivamente onerose.

Tale scelta normativa esprime la differente funzione che il risarcimento svolge nel regime della responsabilità ambientale: non quella di reintegrare un patrimonio che abbia subito una *deminutio* bensì di tutelare l'ambiente, ripristinando lo stato dei luoghi allorquando si verifichi un illecito e di disincentivare le condotte che possono causare danno o pericolo di danno all'ambiente.

8.2. Segue: la quantificazione del risarcimento per equivalente.

La difficoltà di definire i criteri economici per la quantificazione del danno arrecato alle risorse naturali²¹⁶ si è manifestata subito tanto da far prediligere, a livello istituzionale, forme di *restituito in integrum* - volte a realizzare l'effettiva possibilità per i cittadini di fruire nuovamente delle risorse ambientali danneggiate - piuttosto che di risarcimento per equivalente.

Il primo tentativo di individuare i criteri da adottare per la determinazione del danno, si rinviene, a mio avviso, nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla responsabilità civile per danno all'ambiente da attività pericolose ratificata a Lugano nel giugno del 1993²¹⁷. La Convenzione, infatti, pur premettendo l'insuscettibilità di valutazione economica del danno

²¹⁶ A tal proposito v. D.W. Pearce – R.K. Turner, *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Bologna, 1991 e J.P. Barde - D.W. Pearce, *Valutare l'ambiente. Costi e benefici nella politica ambientale*, Bologna, 1993.

²¹⁷ Sulla convenzione cfr. F. Giampietro, *La responsabilità civile per danni all'ambiente – Il Commento alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla responsabilità civile da attività pericolose ratificata a Lugano il 21-22 giugno 1993*, in *Ambiente, consulenza e pratica per l'impresa*, 1993, 8.

all'ambiente («*such damage cannot be evaluated financially*»)²¹⁸ ne ha comunque stabilito la «coincidenza», in termini economici, con il costo delle misure preventive e di rimessa in pristino adottate per contenere, minimizzare o ripristinare la situazione antecedente all'illecito. Successivamente la Commissione ha, invece, imposto la scelta di criteri di valutazione che consentissero di determinare esclusivamente il valore delle risorse naturali e dei servizi perduti. Le decisioni comunitarie hanno imposto al legislatore italiano l'abbandono, seppur parziale, della logica sanzionatoria espressa nell'art. 18 per attribuire alla responsabilità ambientale una funzione preventiva e ripristinatoria con inevitabili ripercussioni anche sulla determinazione del *quantum* del risarcimento.

In Italia, nella vigenza dell'art. 18, la valutazione equitativa originariamente prevista soltanto nei casi in cui non fosse possibile l'esatta determinazione del danno, da eventuale diventa necessaria in quanto il danno ambientale nella maggior parte dei casi non risulta quantificabile, con il duplice effetto di connotare di una forte «*allure sanzionatoria*»²¹⁹ la responsabilità ambientale e di attribuire grande discrezionalità all'organo giudicante nella determinazione del *quantum* del risarcimento.

Anche la disciplina prevista dall'art. 311, nella sua originaria formulazione, appariva particolarmente carente da questo punto di vista, in quanto si limitava a rinviare ai criteri di quantificazione del danno contenuti negli allegati 3 e 4 della Parte sesta, senza fornire alcuna indicazione ulteriore per la monetizzazione del danno all'ambiente, riproponendo sostanzialmente i nodi rimasti irrisolti dalla normativa previgente²²⁰.

Solo a seguito dell'apertura, da parte della Commissione, della procedura di infrazione per la scorretta trasposizione della direttiva 2004/35 con la

²¹⁸ Consiglio europeo, documento n. 1 del 26-1-1993.

²¹⁹ Così C. Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, cit., 743.

²²⁰ Il comma recitava: «2. Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato».

conseguente riforma dell'art. 311 comma 3, sostituito dall'art. 5-bis del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, è stata prevista la definizione con decreto del Ministro dell'ambiente (non ancora emanato) dei criteri di determinazione del risarcimento per equivalente e dell'eccessiva onerosità *«in conformità a quanto previsto dal punto 1.2.3 dell'Allegato II alla direttiva 2004/35/CE»*²²¹ ed *«avendo riguardo anche al valore monetario stimato delle risorse naturali e dei servizi perduti e ai parametri utilizzati in casi simili o materie analoghe per la liquidazione del risarcimento per equivalente del danno ambientale in sentenze passate in giudicato pronunciate in ambito nazionale e comunitario»*.

Riferimento prioritario viene quindi attribuito ai criteri di quantificazione individuati dalla direttiva 2004/35/CE ed in generale alla considerazione del valore monetario delle risorse naturali e dei servizi perduti senza però escludere l'utilizzazione di ulteriori parametri per la quantificazione del danno ambientale elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza²²², sulla scorta anche delle indicazioni fornite dalla dottrina economica²²³.

Questi criteri specifici, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale di cui all'art. 311 c. 3, trovano applicazione nei giudizi aventi ad oggetto domande di risarcimento del danno ambientale ancora pendenti alla

221 Ai sensi del punto 1.2.3. dell'Allegato II *«Se non è possibile usare, come prima scelta, i metodi di equivalenza risorsa-risorsa o servizio-servizio, si devono utilizzare tecniche di valutazione alternative. L'autorità competente può prescrivere il metodo, ad esempio la valutazione monetaria, per determinare la portata delle necessarie misure di riparazione complementare e compensativa. Se la valutazione delle risorse e/o dei servizi perduti è praticabile, ma la valutazione delle risorse naturali e/o dei servizi di sostituzione non può essere eseguita in tempi o a costi ragionevoli, l'autorità competente può scegliere misure di riparazione il cui costo sia equivalente al valore monetario stimato delle risorse naturali e/o dei servizi perduti»*.

222 La giurisprudenza ha in questi anni provveduto valutazione del danno ambientale mettendo a confronto i benefici prodotti dalla risorsa naturale in assenza di danno (c.d. situazione senza) e quelli erogabili dalla medesima risorsa dopo l'evento dannoso (c.d. situazione con). Tali benefici vengono misurati sia in termini di valori d'uso che la collettività associa a determinate risorse (cfr. Corte app. Messina 24-12-1994, in *Riv. giur.amb.*, 1994, 683), e che sono analizzabili secondo le teorie del consumatore e/o produttore, sia in termini di valori passivi espressi da fruitori in senso lato non già in relazione ad un uso economico, diretto e materiale ma in relazione al desiderio che le stesse continuino ad esistere e ad essere fruibili in futuro. In dottrina, v. M. Franzini, *I metodi di valutazione economica e il danno ambientale: le ragioni di un difficile rapporto*, in *La responsabilità per danno all'ambiente*, F. Giampietro (a cura di), cit., 361 s.

223 A livello economico sia gli economisti di tradizione liberale che quelli di ispirazione marxista si sono trovati concordi nel riconoscere valore economico ai beni naturali, compresa l'aria e l'acqua ed il suolo con i suoi componenti: un valore in sé di cui il diritto deve farsi difensore. A tal proposito v. G. Mazzocchi, *Il problema dell'inquinamento: aspetti economici*, in *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Milano, 1978, 25 s.

data di entrata in vigore della l. 20 novembre 2009 n. 166 di conversione del d.l. 135/09, come peraltro previsto dall'art. 303 comma 1 lett. f)²²⁴.

In tal senso si è pronunciata la Suprema Corte di Cassazione precisando che, anche se non è stato emanato il decreto attuativo del Ministero, il richiamo operato dall'art. 311 co.,3 *«ai criteri di una specifica previsione di fonte comunitaria ne ha consacrato, ai fini della concreta applicazione nelle singole liquidazioni, la forza precettiva, quand'anche essa non si potesse già di per sé ricavare dal contenuto intrinseco delle disposizioni»*²²⁵.

La liquidazione del danno deve essere determinata sulla base del «valore economico» del pregiudizio «accertato o residuo» (v. art. 313 co. 2) facendo *particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino* (art. 314 co. 3). Ove tuttavia il responsabile commetta un illecito amministrativo o penale e *«non sia motivatamente possibile l'esatta quantificazione del danno non risarcibile in forma specifica, o di parte di esso»* l'art. 314 co. 3, stabilisce il danno per equivalente patrimoniale in misura *«non inferiore al triplo della somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa, oppure alla sanzione penale, in concreto applicata»*. Lo stesso art. 314 co. 3 specifica, inoltre, che *«Se sia stata erogata una pena detentiva, al fine della quantificazione del danno di cui al presente articolo, il ragguaglio fra la stessa e la somma da addebitare a titolo di risarcimento del danno ha luogo calcolando quattrocento euro per ciascun giorno di pena detentiva»*²²⁶.

²²⁴ Ai sensi dell'art. 303 co. 1 lett. f) come riformato dall'art. 5-bis del d.l. 25-9-2009, n. 135. *«.....i criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria stabiliti dall'articolo 311, commi 2 e 3, si applicano anche alle domande di risarcimento proposte o da proporre ai sensi dell'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, in luogo delle previsioni dei commi 6, 7 e 8 del citato articolo 18, o ai sensi del titolo IX del libro IV del codice civile o ai sensi di altre disposizioni non aventi natura speciale, con esclusione delle pronunce passate in giudicato; ai predetti giudizi trova, inoltre, applicazione la previsione dell'articolo 315 del presente decreto»*.

²²⁵ Cass. 22-3-2011, n. 6551, in *Giust. civ.*, 2011, 1223.

²²⁶ Tale disposizione riecheggia quanto previsto dall'art. 58 del d.lgs. 152/99 che prevede, nel caso in cui non sia possibile l'esatta quantificazione del danno, che lo stesso si presume, salvo prova contraria, di ammontare non inferiore alla somma corrispondente alla sanzione pecuniaria amministrativa ovvero alla sanzione penale in concreto applicata. Nel caso di irrogazione di una pena detentiva, solo al fine della quantificazione del danno, il ragguaglio fra la stessa e la sanzione pecuniaria, ha luogo calcolando quattrocentomila lire per un giorno di pena detentiva.

Si introduce, quindi, una presunzione *iuris tantum* circa l'ammontare del danno; presunzione contro la quale al responsabile del pregiudizio ambientale è concessa la possibilità di dimostrare che l'ammontare del danno cagionato è inferiore a quello risultante in via presuntiva in base alla norma in esame. Attraverso la tecnica della presunzione viene quindi, invertito l'onere della prova che ricade sul responsabile dell'inquinamento che ha l'arduo compito di dimostrare che il danno, di per se non esattamente determinabile, sia comunque inferiore a quello presunto

In tal modo, il Testo unico ambientale esclude la liquidazione in via equitativa ed introduce la figura del c.d. *danno punitivo o presunto*²²⁷, per un verso di applicazione tanto estesa quanto sono frequenti gli illeciti amministrativi e penali nell'ambito della legislazione ambientale e per altro verso, qualificabile *in re ipsa*, perché non è necessario dimostrarne né l'*an* né il *quantum*.

Il danno «presunto», consentendo la rapida ed economica quantificazione forfettaria del danno, rischia di frustare il principale obiettivo della legislazione in materia che è quello di privilegiare il ripristino ambientale nonché di disincentivare l'adozione delle misure di ripristino da parte degli operatori allorquando il loro costo risulti più elevato dell'importo delle sanzioni amministrative o penali irrogabili nel caso concreto.

Il regime del risarcimento del danno ambientale per equivalente patrimoniale oscilla, dunque, fra una funzione compensativa del pregiudizio ambientale (indotta dal contenuto della direttiva comunitaria) ed una, funzione che, autorevole dottrina, definisce para-penalistica o punitiva²²⁸, volendola

²²⁷ F. Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati. La linea evolutiva del testo approvato con il Dlgs. n. 152/2006 alla luce della direttiva n. 2004/35/CE*, in *La responsabilità per danno all'ambiente*, F. Giampietro (a cura di), cit., 269.

²²⁸ F. Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente nel TUA: un passo avanti e due indietro...*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, 1058. In senso contrario S. Patti, *La quantificazione del danno ambientale*, in *Resp. civ.*, 2010, 487, secondo cui la disciplina sul danno ambientale introdotta dal d.lgs. 152/06 attenua la funzione punitiva della condanna al risarcimento del danno ambientale, come dimostrato dalle esclusioni della risarcibilità in forma specifica se troppo onerosa per il responsabile ex art. 2058 e U. Salanitro, *La quantificazione del danno ambientale*, in

distinguere nettamente da quella funzione fortemente sanzionatoria prevista dall'abrogato art. 18.

L'art. 311 co. 3, come riformato dalla l. 166/09, ai fini della ripartizione del risarcimento per equivalente patrimoniale fra coloro che abbiano concorso al medesimo evento di danno, prevede che «ciascuno risponda nei limiti della propria responsabilità personale» reintroducendo il regime di responsabilità parziaria, già previsto all'art. 18²²⁹, e poi sostituito, nel silenzio del testo originario del Codice dell'ambiente, dalla regola della solidarietà di cui all'art. 2055 c.c.

La scelta del sistema della responsabilità parziaria, a mio avviso, non esclude l'applicabilità del principio di solidarietà nell'ipotesi in cui il fatto dannoso imputabile a più soggetti determini un unico danno, pur in presenza di più azioni o omissioni costituenti illeciti distinti. Non è, quindi necessario che più soggetti concorrano nell'unica azione od omissione, ma è sufficiente, in caso di pluralità di azioni o omissioni, pur se autonome e temporalmente distinte, che ciascuno di esse abbia concorso in maniera causalmente efficiente a produrre l'evento²³⁰. In presenza, invece, di una pluralità di danni provocati da distinte ed autonome condotte di per sé stesse idonee e sufficienti a cagionare eventi dannosi o pericolosi ontologicamente separati, si applica il regime di responsabilità parziaria.

Ciò non toglie il forte valore sistematico²³¹ del ritorno alla responsabilità individuale che evidenzia la funzione deterrente della responsabilità civile in

Danno e resp., 2010, 62 che ritiene che la regola di quantificazione del risarcimento per equivalente fissata all'art. 314 co. 3 non è espressiva di una funzione punitiva, funzione peraltro abbandonata nel resto del corpo normativo ma è testimonianza della «scarsa fiducia nella capacità della pubblica amministrazione di determinare il danno sulla base dei parametri comunitari».

²²⁹ Sulla innovatività del regime di responsabilità individuale introdotto all'art. 18 comma 7 v. M. Comporti, *Profili generali di responsabilità, ripristino dello stato dei luoghi e liquidazione dei danni ambientali*, in *Danno ambientale e tutela giuridica*, E. Cesaro (a cura di), cit., 1987, 38.

²³⁰ Cass. 18-7-2002, n. 10403, in *Soc.*, 2002, 1513 e Cass. 13-11-2002, n. 15930, in *Foro amm. CDS*, 2002, 2799 e Cass. 25-2-2004, n. 3812.

²³¹ Sul punto v. B. Pozzo, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 15.

campo ambientale²³² e soprattutto consente l'operatività del principio «*chi inquina paga*» che mal si concilia, invece, con la regola della solidarietà risarcitoria.

L'applicazione del principio della responsabilità solidale, oltre ad essere incompatibile, in linea generale, con il principio «*chi inquina paga*» determinerebbe, in pratica, il verificarsi del c.d. effetto «deep pocket»²³³ in quanto le vittime del danno ambientale sarebbero incentivate ad agire anziché contro il soggetto che con la propria condotta abbia in massima parte contribuito alla produzione del danno, contro quello dotato di maggiori risorse finanziarie. La scelta del sistema della responsabilità parziaria implica, di contro, seri problemi di determinazione delle responsabilità individuali nei casi, assai frequenti nel campo ambientale, di azioni inquinanti cumulatesi nel tempo; problemi in parte mitigati dal ricorso, ormai consentito, nell'ambito della ricerca del nesso causale, alle presunzioni²³⁴.

I nuovi criteri di determinazione dell'obbligazione risarcitoria, appena descritti, ai sensi dell'art. 303 co. 1 lett. f), così come riformato dalla l. 166/09, si applicano anche alle domande di risarcimento presentate o da proporre ai sensi dell'abrogato art. 18 della l. 349/86 o del titolo IX del libro IV del codice civile o ai sensi di altre disposizioni non aventi natura speciale. Il legislatore, introducendo con efficacia retroattiva questi nuovi criteri, ha, quindi, posto fine all'ultrattività della disciplina contenuta nell'art. 18.

9. Le procedure risarcitorie: l'ordinanza ministeriale e l'azione giudiziale.

La parte sesta del Codice dell'ambiente regola due distinte procedure, una giudiziale (civile o penale), l'altra amministrativa, entrambe finalizzate a porre

²³² A tal proposito, P. Trimarchi, *Per una riforma della responsabilità civile per danno ambientale*, cit., 235 e 244.

²³³ Cfr. punto 2.1.4. del Libro verde sul risarcimento dei danni all'ambiente.

²³⁴ V. par. 4.4.

a carico del responsabile dell'illecito ambientale il risarcimento in forma specifica o per equivalente del danno ambientale.

Per opinione unanime²³⁵, che trova anche conferma in una recente pronuncia della Cassazione²³⁶, nonché nel dettato normativo²³⁷, le due procedure sarebbero alternative in quanto ancorate ai medesimi presupposti; dottrina minoritaria ritiene invece la procedura amministrativa azionabile, ai sensi dell'art. 313 co. 1, soltanto «*quando il responsabile non abbia attivato le procedure di ripristino ai sensi del titolo V della parte quarta (ovvero, in virtù delle regole che disciplinano la bonifica dei siti contaminati) oppure ai sensi degli artt. 304 ss.*» sarebbe posta a chiusura e completamento della disciplina in materia di prevenzione e ripristino ambientale (artt. 304-310). La procedura amministrativa, secondo dottrina minoritaria, si basa su un criterio di responsabilità indipendente da colpa, a differenza dell'azione giudiziale esperibile nei confronti di un qualunque soggetto responsabile, per fatto doloso o colposo, del danno ambientale che rappresenterebbe, invece, strumento residuale di internalizzazione dei costi ambientali²³⁸.

Ritornando alle due procedure che il legislatore prevede per il risarcimento del danno ambientale: il Ministero dell'ambiente può agire di fronte al giudice ordinario o attivare un'istruttoria amministrativa finalizzata ad investigare sul danno ambientale, individuarne le cause e quantificarlo (art. 312); in base alle risultanze di tale istruttoria, accertati i presupposti della responsabilità, il Ministro può emanare un'ordinanza «immediatamente esecutiva»²³⁹,

²³⁵ Ex multis P. Fimiani, *Le nuove norme sul danno ambientale*, cit., 110 e U. Salanitro, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Studi in onore di Giovanni Nicosia*, cit., 169.

²³⁶ Cass. pen. 2-5-2007, 16575, cit.

²³⁷ La rigida alternatività delle due procedure è assicurata dall'art. 315 secondo cui «*Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio che abbia adottato l'ordinanza di cui all'articolo 313 non può né proporre né procedere ulteriormente nel giudizio per il risarcimento del danno ambientale, salva la possibilità dell'intervento in qualità di persona offesa dal reato nel giudizio penale*».

²³⁸ M. Meli, *Il principio «chi inquina paga» nel codice dell'ambiente*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, cit., 69 s.

²³⁹ F. Benedetti, *Il risarcimento del danno ambientale tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2006, 467 ritiene che l'ordinanza è «*espressione di un potere di autotutela, quale potere della p.a. di perseguire, in via coattiva, il soddisfacimento dei propri diritti senza il previo ricorso all'autorità giudiziaria*». Contra, C.

impugnabile dinanzi al giudice amministrativo, con la quale ordina al responsabile (e al soggetto che abbia tratto oggettivamente beneficio dall'illecito ambientale) di effettuare il ripristino (il risarcimento in forma specifica) entro un termine determinato; ove questi non provveda, ovvero quando il ripristino risulti in tutto o in parte impossibile o eccessivamente oneroso, il Ministro, emette una seconda ordinanza con la quale intima allo stesso responsabile di pagare una somma di denaro a titolo di risarcimento per equivalente del danno ambientale (artt. 313 s.).

La previsione normativa di questo duplice rimedio risarcitorio desta non poche perplessità²⁴⁰: Castronovo²⁴¹ ne sostiene l'illegittimità costituzionale nella parte in cui consente di risolvere una questione di risarcimento in un ordine dell'autorità laddove invece la natura di diritto di credito del risarcimento del danno aquiliano dovrebbe determinare esclusivamente l'intervento del giudice; altra dottrina²⁴² sottolinea, invece, la disarmonia di tale disposizione normativa con il nostro sistema giuridico ed in particolare con il principio che sancisce l'esclusività del giudice naturale in quanto la scelta operata dal Ministro determina la giurisdizione cui va devoluta la cognizione della controversia: il giudice ordinario, in caso di azione risarcitoria ed il giudice amministrativo, in caso di ordinanza.

Il risarcimento, secondo lo schema costruito dal legislatore, dovrebbe avvenire più per via procedimentale che per mezzo dell'azione giurisdizionale: a tal fine è garantita ampia partecipazione al procedimento amministrativo destinato ad attivare le iniziative di ripristino o riparazione del danno cui fa naturalmente riscontro una piena legittimazione a ricorrere al giudice

Castronovo, *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, cit., 136, secondo cui, nel caso di specie l'emanazione dell'ordinanza non costituisce esercizio potere di autotutela in quanto il Ministro non si sostituisce al privato nel ripristino di quanto risulti alterato o distrutto o danneggiato.

²⁴⁰ Per alcune riflessioni critiche sul sistema «a doppio binario» si segnala D. Barbierato, *La tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Riv. civ. prev.*, 2009, 1412.

²⁴¹ C. Castronovo, *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, cit., 134.

²⁴² G. Ferrero - F. Riso, *Il danno ambientale nel nuovo codice dell'ambiente*, in *Foro amm. CDS*, 2006, 3445 e A. Carapellucci, «Chi inquina paga»: il punto su responsabilità dell'inquinatore e proprietario incolpevole nella bonifica dei siti inquinati, in *Resp. civ. prev.*, 2010, 1885.

amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva. Alla estesa tutela riconosciuta sul privilegiato fronte amministrativo coincide una forte limitazione delle forme di accesso alla residuale azione risarcitoria per danno ambientale la cui legittimazione risulta riservata esclusivamente allo Stato, quale ente esponentiale dell'interesse collettivo e nazionale alla tutela dell'ambiente. Questa scelta, pur non escludendo l'autonoma legittimazione ad agire degli enti territoriali o delle associazioni ambientaliste per far valere i differenti pregiudizi subiti a causa del degrado ambientale²⁴³, determina un forte indebolimento del ruolo degli enti territoriali, direttamente colpiti dal fenomeno del degrado ambientale, e una posizione di *favor* per il responsabile che scongiura il rischio di essere destinatario di una pluralità di iniziative giudiziarie e della duplicazione del risarcimento del danno e spesso riesce a sottrarsi ad ogni conseguenza a causa del mancato o ritardato esercizio dell'azione risarcitoria da parte dell'unico soggetto legittimato.

La soluzione accentratrice è stata ridimensionata dalla giurisprudenza di legittimità che rafforza l'orientamento meno formalistico favorendo l'intervento concorrente degli enti territoriali in sede penale sotto l'alveo dell'art. 2043 c.c.²⁴⁴, così come già prospettato dalla Suprema Corte di Cassazione a sezioni unite nel lontano 1989,²⁴⁵ ed inoltre rivede il ruolo delle associazioni di protezione ambientale, ampliandone gli spazi di legittimazione attiva.

9. La c.d. transazione ambientale.

²⁴³ V. *infra* par. 11.2.

²⁴⁴ Da ultimo, Cass. pen. 11-1-2010, n. 755.

²⁴⁵ Cass. s.u. 25-1-1989, n. 440 cit. secondo cui «*se lo Stato accentra in se, nella veste di massimo ente esponentiale della collettività nazionale, la titolarità del ristoro del danno all'ambiente, ciò non priva certamente altri soggetti della legittimazione diretta e rivolgersi al giudice per la tutela di altri diritti, patrimoniali o personali, compromessi dal degrado ambientale: come, ad esempio, in caso di distruzione, in dipendenza della stessa condotta illecita che abbia compromesso l'ambiente, di beni appartenenti al demanio ed al patrimonio di enti territoriali, o di cespiti o di attività di soggetti privati, oppure in caso di lesione del diritto alla salute, quale diritto soggettivo individuale*».

Con ulteriore intervento normativo²⁴⁶, in sede di riforma della parte sesta del Codice dell'ambiente, il legislatore, al fine di potenziare e soprattutto di prevenire, i tempi e gli oneri dell'azione risarcitoria o dell'ordinanza ministeriale, ha ritenuto di introdurre una procedura alternativa di risoluzione stragiudiziale delle controversie, denominata «transazione»²⁴⁷.

A tali obiettivi, la transazione introdotta dall'art. 2 della l. 13/2009 fornisce, a mio avviso, una parziale, o meglio inadeguata, soluzione in quanto destinata soltanto alle procedure di rimborso delle spese di bonifica e ripristino di aree contaminate ed al risarcimento del danno ambientale relative ai siti di interesse nazionale (c.d. SIN)²⁴⁸ per i quali è attribuita, sottolineerei, ancora una volta, competenza esclusiva al Ministero dell'ambiente. La scelta di attribuire al Ministero dell'ambiente anche il compito di soprintendere alla procedura transattiva è, determinata non solo dal fatto che è l'unico soggetto competente ad intraprendere, ai sensi dell'art. 299, le iniziative per il ripristino-risarcimento del danno ambientale, ma, innanzitutto, dal fatto che il medesimo è, ai sensi dell'art. 252 D.Lgs. 152/2006, unico legittimato agli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza, bonifica, ripristino ambientale e attività di monitoraggio dei SIN.

L'istituto della transazione presenta al tempo stesso caratteri civilistici e pubblicistici: da un lato, la natura contrattuale evidente, oltre che nel testo dell'art. 2 che, riferendosi alle fasi precedenti alla stipula, la definisce come schema di contratto (cfr. commi 1, 2 e 4), nella sostanziale posizione di parità tra le parti, messa volutamente in risalto dal legislatore, attraverso un apposito

²⁴⁶ L. 27-2- 2009, n. 13, conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 30-12-2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente, in G.U. del 28 febbraio 2009, n. 49.

²⁴⁷ I Canfora, *Le norme in materia ambientale nella legge 13/2009. Prime osservazioni*, in *Dir. e giur. agr.*, 209, 443 s. e F. Fonderico, *Alla ricerca della «pietra filosofale»: bonifica, danno ambientale e transazioni globali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 218 s.

²⁴⁸ Ai sensi dell'art. 252 del D.Lgs. 152/2006, i SIN sono aree del territorio nazionale definite con decreto del Ministro dell'ambiente in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali.

inciso, in base al quale il Ministro dell'ambiente predispone lo schema di contratto «*che viene concordato con le imprese interessate*» (art. 2, comma 1); dall'altro, la natura pubblica della parte contraente che condiziona in maniera rilevante la fase di formazione del contratto per la quale si rende necessaria l'effettuazione di controlli ed il rilascio di pareri da parte di competenti organi tecnici, la predisposizione di idonee forme di pubblicità e trasparenza e di meccanismi di informazione e coinvolgimento nonché la partecipazione diretta di tutti i pubblici poteri aventi titolo attraverso la convocazione di un apposita Conferenza di servizi chiamata ad avallare lo schema di contratto predisposto da Ministro e imprese interessate.

Ai sensi dell'art. 2 co. 5, la stipula del contratto di transazione, determina l'abbandono del contenzioso pendente, precludendo ogni ulteriore azione avente ad oggetto il rimborso degli oneri di bonifica e di ripristino ovvero il risarcimento del danno ambientale nonché di altre eventuali pretese azionabili dallo Stato e dagli altri enti pubblici territoriali per i fatti oggetto della transazione. Il medesimo comma 5 indica il carattere non novativo della transazione che è, infatti, complementare rispetto al fatto causativo del rapporto originario ed è fonte concorrente di diritti e di obblighi. Dal carattere non novativo discende, nei casi di inadempimento, anche parziale, oltre la possibilità per il Ministero dell'ambiente, di dichiarare risolto il contratto, previa diffida ad adempiere nel termine di trenta giorni, l'automatica reviviscenza delle obbligazioni precedenti alla stipula dell'accordo. In tale ipotesi, le somme già eventualmente versate dai privati, in adempimento dell'accordo transattivo, sono trattenute dal Ministero dell'ambiente a titolo di acconto dei maggiori importi definitivamente dovuti. Da ciò si deduce il carattere non retroattivo della risoluzione disciplinata dall'art. 2 per la quale non è prevista, a differenza di quanto stabilito dalla disciplina generale dettata dal Codice civile in materia di effetti della risoluzione (art. 1458), la totale *restitutio in integrum* delle prestazioni adempiute. Ciò potrebbe giustificare la qualificazione della transazione *ex art. 2 della l. 13/2009* - considerate le

prestazioni aventi ad oggetto il ripristino/la bonifica/il risarcimento del danno ambientale - come un contratto a prestazione continuata o periodica che costituisce l'unica ipotesi in cui il codice civile non prevede l'obbligo di restituzione di quanto adempiuto.

Riguardo alla transazione sono sorte due distinte questioni applicative affrontate dal Consiglio di Stato²⁴⁹ connesse entrambe all'inquadramento sistematico dell'illecito ambientale all'interno del sistema della responsabilità civile: la prima relativa alla praticabilità giuridica dell'accordo transattivo, ai sensi dell'art. 1966 co. 2 c.c., in quanto attinente il bene ambientale che è di per se indisponibile; l'altra complementare alla prima relativa alla titolarità del potere di stipulare la transazione.

Il Consiglio di Stato, riguardo alla prima questione, ha affermato che l'oggetto della transazione non è rappresentato dal bene-ambiente o più in generale dall'«integrità attuale dell'ambiente» di cui né lo Stato né gli Enti territoriali minori possono disporre, bensì dalla «riparazione monetaria conseguente ad una sua menomazione»; la transazione consisterebbe in un atto di disposizione dell'obbligazione civile nascente dal fatto illecito di compromissione dell'ambiente e quindi in una pretesa pecuniaria certamente disponibile.

La seconda questione che ruota intorno alla natura concorrente e autonoma o meramente sostituiva della legittimazione ad agire degli enti territoriali viene risolta dal giudice amministrativo affermando la esclusiva titolarità dello Stato del diritto sostanziale al risarcimento del danno ambientale, e quindi, del potere di disporre di tale diritto in sede di accordo transattivo.

11. La giurisprudenza

La questioni relative al tema della responsabilità ambientale sulle quali la giurisprudenza è stata chiamata pronunciarsi possono essere suddivise in tre

²⁴⁹ Cons. St., commissione speciale, parere 18-5-2001, n. 426/01, in *Foro it.*, 2003, 633 con nota di M.P. Giracca, *Brevi note in tema di contratto di transazione e azione di danno ambientale*.

grandi aree di intervento attinenti rispettivamente all' imputazione della responsabilità; alla legittimazione processuale ed al risarcimento dei danni ulteriori provocati dalla lesione a beni individuali. Nel decidere dette questioni la giurisprudenza ha svolto un ruolo determinante nella interpretazione della normativa in materia contribuendo all'estensione della salvaguardia dell'ambiente ed alla effettiva attuazione dei principi posti a presidio della sua tutela nonché alla garanzia delle posizioni giuridiche soggettive lese dagli illeciti ambientali.

11.1 Il responsabile dell'inquinamento ed il proprietario del fondo.

La giurisprudenza dinnanzi a fattispecie di illecito ambientale è chiamata ad individuare il responsabile dell'inquinamento cui addebitare, in ossequio al principio «*chi inquina paga*», gli oneri di ripristino e/o di risarcimento del danno. Detto principio, nella sua accezione negativa, vieta, di contro, di far sostenere i costi dell'inquinamento a chi non lo ha di fatto prodotto, esonerando il vero responsabile della contaminazione dai suoi obblighi verso la collettività.

La normativa relativa alla «bonifica dei siti contaminati» contenuta nel titolo V della parte quarta del Codice dell'ambiente, in applicazione del sopra enunciato principio, pone esclusivamente a carico del responsabile dell'inquinamento le misure di prevenzione (art. 242), prevedendo però espressamente la facoltà che i soggetti non responsabili della potenziale contaminazione (proprietario o gestore dell'area) provvedano volontariamente agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale (art. 245).

Nel caso in cui i responsabili della contaminazione non provvedano direttamente o non siano individuabili ovvero in assenza di interventi volontari da parte del proprietario del sito o di altri soggetti interessati, le opere di bonifica sono realizzate dalle amministrazioni territorialmente competenti (art.

250). In tal caso il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, in forza di un provvedimento motivato, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione dei lavori (art. 253 co. 4). Sulla pubblica amministrazione incombe, però, l'onere di provare l'incremento di utilità di cui si è giovato il proprietario, a seguito delle operazioni di bonifica: trattasi, infatti, di una azione che rientra nell'alveo dell'art. 2041 c.c. e, di conseguenza, la prova dell'arricchimento - sia nell'*an* che nel *quantum* - incombe sull'attore²⁵⁰

L'onere economico degli interventi di recupero è, quindi, destinato a ricadere sul responsabile dell'inquinamento e può essere posto a carico del proprietario incolpevole in ipotesi circoscritte ed entro limiti predefiniti.

Il descritto modello di allocazione dei costi ha prestato il fianco alle critiche di chi riterrebbe iniquo ed in contrasto con il principio «*chi inquina paga*», addebitare i costi della decontaminazione, normalmente esternalizzati a danno della collettività, al proprietario incolpevole ogni qualvolta che i responsabili della contaminazione non provvedano direttamente o non siano individuabili.

La giurisprudenza maggioritaria ha più volte ribadito che l'obbligo di bonifica prescinde dalla disponibilità dell'area compromessa e si collega semplicemente alla condotta determinativa dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento²⁵¹, dichiarando l'illegittimità delle determinazioni amministrative che pongono in tutto o in parte a carico del proprietario o del detentore di un fondo i costi e gli oneri, anche procedurali, di bonifica dei suoli o dell'ambiente dai danni derivanti dall'inquinamento se non ne viene accertata

²⁵⁰ Cass. 28-10-2005, n. 21096, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 7/8; App. Reggio Calabria, 17-7-2004; TAR Puglia 5-11-2002, n. 4833. In dottrina, v. L. Prati, *La giurisprudenza in tema di bonifiche dopo il d.lgs. 152/06*, in *Riv. giur. amb.* 2008, 838.

²⁵¹ *Cfr. ex multis*, da ultimo, T.A.R. Sardegna, 15-9-2011, n. 929, in *Red. amm. TAR*, 2011, 09; T.A.R. Piemonte 18-12-2010, n. 4593, in *Riv. giur. edil.*, 2011, 723; T.A.R. Calabria 31-5-2010, n. 959, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 957 s.; T.A.R. Toscana 19-5-2010, nn. 1524 e 1525, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 957 s.; T.A.R. Campania 8-4-2010, n. 1824, in *Red. amm. TAR*, 2010, 04; Cons. St. 16-6-2009, n. 3885, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 152 s.; T.A.R. Toscana 17-4-2009, 665, in *Foro amm. TAR*, 2009, 1072; T.A.R. Toscana 6-5-2009, n. 762, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 767; Cons. St. 19-3-2009, n. 1612, in *Foro amm. CDS*, 2009, 1517.

rigorosamente la responsabilità di quest'ultimo e quindi al di fuori dello specifico apporto causale all'inquinamento riconducibile alla sua attività.²⁵²

Il fatto che l'ordinanza, secondo il combinato disposto degli artt. 244 e 253, debba essere notificata «*comunque (...) anche proprietario del sito*» non parifica le posizioni del proprietario del fondo e del presunto inquinatore: la giurisprudenza appare univoca sul punto chiarendo espressamente che l'unica funzione della notifica dell'ordinanza al proprietario è quella di metterlo in condizione di assolvere all'onere di procedere alla bonifica al fine di «*mantenere l'area libera da vincoli*».²⁵³

Appare decisamente minoritario, l'orientamento secondo cui dovrebbe comunque essere riconosciuta all'Autorità nazionale competente alla tutela ambientale la possibilità di imporre attraverso un'ordinanza al proprietario del terreno inquinato la tempestiva adozione delle necessarie ed urgenti misure di tutela (la messa in sicurezza d'emergenza del sito inquinato per fatto altrui), in quanto aventi un precipuo contenuto ripristinatorio finalizzato alla salvaguardia ambientale e sanitaria, nel superiore interesse pubblico generale ambientale ed ai fini della tutela dell'inviolabile diritto alla salute della popolazione esposta *ex artt. 2, 9, 32 Cost*²⁵⁴

Tale impostazione contrasterebbe, da un lato, con il principio «*chi inquina paga*» determinando l'internalizzazione in capo ad un privato che non è l'effettivo inquinatore e, dall'altro, costituirebbe un disincentivo per gli enti pubblici ad una maggiore cura nella prevenzione degli inquinamenti e nella effettiva ricerca dei responsabili.

Sulla possibile configurazione di una responsabilità «da posizione» a carico del proprietario-gestore del sito che non abbia prodotto l'inquinamento per il sol fatto di aver, ad esempio, violato l'obbligo di custodia del fondo o di non

²⁵²T.A.R. Sicilia 20-7-2007, n.1254, in *Resp. civ. e prev.*, 2008, 223.

²⁵³ Da ultimo, TAR Lombardia 27-4-2010, n.1159, in www.giustiziaamministrativa.it; Cons. St. 16-6-2009, n.3885, in www.giustiziaamministrativa.it.

²⁵⁴ T.A.R. Lazio 16-5-2011, n. 4214; T.A.R. Veneto ord. 28-3-2007, n. 227, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 599 e T.A.R. Lombardia ord. 30-10-2001, n. 761.

aver adeguatamente vigilato su di esso (*culpa in vigilando*), la giurisprudenza si è interrogata specialmente in materia di danni all'ambiente provocati dall'abbandono e dal trattamento illecito di rifiuti sia sotto la vigenza del dettato normativo di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 22/1997 sia a seguito della sua sostituzione con l'art. 192 del d.lgs 152/06.

Parte della giurisprudenza ha affermato, a tal proposito, che affinché sia dichiarata la responsabilità del proprietario, e conseguentemente sancito a suo carico l'obbligo di provvedere alla rimozione dei rifiuti ed al ripristino dello *status quo ante* non è sufficiente una «*generica culpa in vigilando*» bensì, ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. 152/06, l'imputabilità al medesimo della violazione di specifiche norme sul trattamento dei rifiuti, «a titolo di dolo o colpa»²⁵⁵.

La Corte di Cassazione con una recente sentenza delle sezioni unite²⁵⁶ ha assunto una posizione diversa affermando che il requisito della colpa previsto dal sopra citato art. 192 può ritenersi sussistente anche in caso di omissione di quegli accorgimenti che «*l'ordinaria diligenza*» suggerisce per «*realizzare un'efficace custodia dell'area*», ammettendo implicitamente l'applicabilità, fino ad oggi negata, dei generali criteri codicistici di responsabilità per negligenza, imprudenza e imperizia e, indirettamente, ratificando l'applicazione a maglie larghe che dell'istituto della responsabilità per violazione del divieto di abbandono dei rifiuti hanno fatto le autorità competenti, in punto di individuazione del soggetto destinatario degli obblighi di rimozione e ripristino. Secondo i giudici di legittimità, inoltre, non occorre necessariamente che il presunto responsabile sia titolare di un diritto personale o reale di godimento purchè vi sia un legame fra quest'ultimo e la *res*.

²⁵⁵ Da ultimo, TAR Lombardia 27-4-2010, n. 1159, e Cons. St. 25-1-2005, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 823.

²⁵⁶ Cass. s.u. 25-2-2009, n. 4472, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 976.

Tale orientamento nell'estendere l'ambito di responsabilità del proprietario contrasterebbe con il principio «*chi inquina paga*» in quanto rinuncerebbe a raggiungere l'obiettivo di porre a carico dell'inquinatore il costo delle risorse ambientali compromesse, e soprattutto, con la stessa lettera dell'art. 192, dalla quale si evince chiaramente che la responsabilità di cui trattasi è di tipo soggettivo.

11.2 La legittimazione ad agire.

Il legislatore nazionale, dopo aver riconosciuto formalmente tutela all'ambiente, ha attribuito allo Stato, come ente rappresentativo della collettività, il monopolio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale. Questa scelta ha destato non poche critiche da parte della dottrina e della giurisprudenza che si sono ampiamente occupate della questione relativa alla legittimazione ad agire delle associazioni di protezione ambientale e degli enti territoriali nei giudizi per risarcimento del danno ambientale sia nella vigenza dell'abrogato art. 18, sia con riguardo alla normativa in vigore (artt 109 e 110 del d.lgs. 152/06).

Ai sensi dell'abrogato art. 18 della l. 349/86²⁵⁷ e della normativa oggi in vigore, le associazioni di protezione ambientale, possono, al fine di sollecitare l'esercizio dell'azione da parte dei soggetti legittimati, denunciare i fatti lesivi di beni ambientali dei quali sono a conoscenza ovvero intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi. Occorre però precisare che le stesse costituite parti civili nei processi penali e anche della normativa vigente possono richiedere ed ottenere il risarcimento dei danni da loro direttamente patiti e non anche del generico danno all'ambiente che, per il suo carattere

²⁵⁷ Unico comma dell'art. 18 fatto salvo dall'art. 318 del d.lgs. 152/06 è il comma 5 secondo cui «*le associazioni individuate in base all'art. 13[...] posso intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi*».

pubblico, spetta necessariamente allo Stato o agli enti territoriali in cui fossero ubicati i beni ambientali oggetto del fatto lesivo²⁵⁸.

Tali prerogative spettano soltanto alle associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale presenti in almeno cinque regioni individuate con decreto del Ministro dell'ambiente «*sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna ...*».²⁵⁹

Conformemente al dettato normativo, costante giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto la legittimazione alle sole associazioni riconosciute dal decreto escludendo, di contro, quella delle relative strutture territoriali, in quanto soggetti privi di autonoma legittimazione, anche nel caso in cui l'impugnazione abbia ad oggetto un provvedimento ad efficacia locale.²⁶⁰ Soltanto le associazioni riconosciute sono considerate, infatti, titolari di una posizione giuridica individuale e differenziata che conferisce loro la legittimazione processuale²⁶¹; ove manchi tale attribuzione l'associazione rappresentativa di interessi diffusi o collettivi risulta priva di *legitimatio ad causam* nel processo amministrativo²⁶².

Di diverso avviso, i giudici penali che hanno frequentemente ammesso la costituzione di parte civile, al di là del riconoscimento formale, anche delle

²⁵⁸ Nella vigenza dell'art. 18, ai sensi dell'abrogato art. 9, co. 3 del t.u. enti locali del 18-8-2000, n. 267, le associazioni riconosciute, in caso di inerzia di province e comuni, erano inoltre legittimate a promuovere l'azione prevista dall'art. 18, ma non ad ottenere l'eventuale risarcimento del danno ambientale che veniva liquidato in favore dell'ente sostituito. A tal proposito, Cass. pen. 3-12-2002, n. 43238 e Cass. pen. 10-11-1993, in *Dir e giur. agr.*, 1996, 387.

²⁵⁹ Art. 13 co. 1 della l. 349/86 come modificato dall'articolo 17 della l. 23-3-2001, n. 93.

²⁶⁰ Cons. St. 9-3-2010, n. 1403; TAR Piemonte 15-4-2010, n. 1912; Cons. St. 3-10-2007, n. 5111, in *Foro amm. CDS*, 2007, 2847; Cons. St., 14-4-2006, n. 2151, in *Giur. it.*, 2006, 1743.

²⁶¹ Per i principi ora esposti v. TAR Lazio 16-3-1993, n. 303, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 275; TAR Emilia Romagna 26-4-1993, n. 202, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 432 che riprende la formula utilizzata dal Cons. St. 28-4-1992, in *Riv. giur. amb.*, 1992, 658; TAR Lazio 21-9-1989, n. 1272, in *Foro it.*, 1990, 179.

²⁶² In tal senso, v. Cass. s.u. 8-5-1978, n. 2207, in *Foro it.*, 1978, 1090 e Corte cost. ord. 29-12-1988, in G.U. dell'11 gennaio 198, n. 2.

associazioni non riconosciute, in presenza di un danno ambientale che ledesse gli scopi statuari²⁶³.

amministrativa²⁶⁴, aderendo al meno rigido orientamento dei giudici penali, ha dichiarato la legittimazione delle associazioni non riconosciute ritenendo valutabili, a questi fini, non soltanto l'aspetto formale del riconoscimento governativo ma anche quelli sostanziali della rappresentatività e del radicamento territoriale verificando, soprattutto sulla base del criterio della c.d. *vicinitas*, la presenza di un concreto collegamento territoriale fra l'area di afferenza dell'attività dell'ente e la zona colpita dall'evento dannoso anche al fine di evitare che l'eventuale inoperatività delle associazioni riconosciute, in presenza di situazioni di potenziale danno, potesse gravemente compromettere l'effettività della tutela giurisdizionale in materia ambientale.²⁶⁵ Secondo questo orientamento giurisprudenziale, la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente avrebbe in realtà semplicemente creato un ulteriore criterio di legittimazione, che si sarebbe aggiunto - e non già sostituito - a quelli elaborati in precedenza dalla giurisprudenza. Questa interpretazione apre evidentemente la porta del processo a enti che - pur non essendo in possesso di tutti i requisiti di legge e comunque sprovvisti del riconoscimento ministeriale - abbiano tuttavia la capacità di perseguire i propri obiettivi con continuità e serietà di azione e congruità di mezzi²⁶⁶.

Ulteriore profilo per nulla trascurabile nella trattazione della questione della legittimazione delle associazioni ambientaliste è quello relativo alla tipologia degli atti amministrativi impugnabili e dei vizi deducibili.

263 Cass. pen. 23-10-1989. Tra le più recenti Cass. pen. 15-1-2007, n. 544, in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, 580 s.; Cass. 14-11-2006, n.554; Cass.7-4-2006, n-33887; Cass. 2-12-2004, n.46746, in *Dir. pen. econ.*, 2005, 1365; Cass. 3-12-2002, n.43328, in *Cass. pen.*, 2004, 1711 s.; Cass. 10-6-2002, in *Dir giur. agr.*, 2003, 636.

²⁶⁴ Cons. St. 26-7-2001, n. 4123 e Cons. St. 7-2-1996, n. 182.

²⁶⁵ Da ultimo, Cons. St. 13-9-2010, n. 6554, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 527.

²⁶⁶ La giurisprudenza si era inoltre espressa nel senso di ritenere «*configurabile in capo alle associazioni ecologiste di un diritto soggettivo alla salubrità dell'ambiente e di un diritto della personalità dell'ente leso dall'offesa diretta e immediata arrecata dall'illecito allo scopo sociale che costituisce la finalità propria del sodalizio*». (Cass. 5-4-2002, in *Giur. it.*, 2003, 694 ed in *Riv. giur. amb.*, 2003, 550).

Secondo una concezione giurisprudenziale più restrittiva, le associazioni ambientaliste sarebbero legittimate ad impugnare i soli provvedimenti *stricto sensu* ambientali che siano cioè espressione delle specifiche potestà amministrative previste dalla normativa a tutela dell'ambiente²⁶⁷; secondo altra giurisprudenza andrebbe loro riconosciuta il potere di impugnare tutti quegli atti che indipendentemente dalla loro espressa valenza ambientale possano avere comunque e ricadute negative sulle equilibrio dell'ecosistema²⁶⁸.

Con riferimento ai vizi deducibili, in giurisprudenza, si sono contrapposti due orientamenti: quello più restrittivo secondo cui possono essere dedotti soltanto i vizi che ledano l'interesse alla tutela dell'ambiente e quello estensivo che ritiene denunciabili anche vizi non attinenti al profilo ambientale sempre che la loro denuncia comporti per il ricorrente un'utilità che sia in correlazione con l'interesse alla tutela dell'ambiente di cui il medesimo è portatore²⁶⁹.

Parte della giurisprudenza, nel tentativo di travalicare i limiti relativi alla natura dei provvedimenti impugnabili ed ai vizi deducibili ed estendere le prerogative di controllo sociale delle associazioni ambientaliste, ha sostenuto la meccanica correlazione tra legittimazione processuale e partecipazione al procedimento che, a seguito della Convenzione di Aarhus ratificata con l. 108/01 ha subito una drastica estensione: secondo detto orientamento dall'intervento dell'associazione ad un determinato procedimento amministrativo scaturirebbe la legittimazione ad impugnare il provvedimento finale nello stesso emesso²⁷⁰.

Riguardo al ruolo degli enti territoriali, il comma 3 dell'art. 18, attribuiva loro, così come allo Stato, l'azione di risarcimento del danno ambientale, anche se esercitata in sede penale: parte della giurisprudenza²⁷¹, aderendo alla

²⁶⁷ *In terminis*, cfr. Cons. St. 13-3-2001, n. 1382, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 526.

²⁶⁸ In tal senso TAR Calabria 30-4-2009, n. 378, in *Foro amm. TAR*, 2009, 1422.

²⁶⁹ Cons. St. 9-11-2004, n. 7246, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 568.

²⁷⁰ In tal senso *ex multis*, Cons. St., 7-4-2009, n. 2174, in *Foro amm. CDS*, 2009, 951.

²⁷¹ Cons. St. comm. spec. 61/134 18-5-2001, n. 426, in *Foro it.*, 2003, 633.

prevalente opinione dottrinarina²⁷², considerava, sulla base di una interpretazione meramente esegetica dell'art. 18 co. 1, regione, province e comuni meri sostituti processuali dello Stato, ai sensi dell'art. 81 c.p.c.²⁷³; indirizzo dottrinario opposto²⁷⁴, con il conforto di parte della giurisprudenza²⁷⁵, riteneva gli enti territoriali titolari di una legittimazione concorrente ed autonoma rispetto a quella dello Stato, in quanto il danno ambientale incidendo su un loro elemento costitutivo (il territorio) era da considerare «*oggetto di un loro diritto della personalità*».²⁷⁶

Il Codice dell'ambiente, oggi in vigore, agli artt. 309 e 310 attribuisce agli enti territoriali ed alle organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente di cui all'articolo 13 della l. n. 349 del 1986, che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino, soltanto la possibilità di richiedere, in caso di danno o minaccia imminente di danno ambientale, l'intervento statale. Possono invece agire autonomamente per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta nonché per richiedere il risarcimento del danno ambientale subito a causa del ritardo nell'attivazione delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale o avverso il silenzio inadempiuto del Ministro dell'ambiente.

²⁷² Ex multis F. Giampietro, *Azione di danno dello Stato e degli enti territoriali*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, P. Perlingeri (a cura di), cit., 177.

²⁷³ In dottrina condividono la tesi della sostituzione processuale G. Morbidelli, *Il danno ambientale nell'art. 18 l. 349/86 – Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 613; F. Giampietro, *Danno all'ambiente e legittimazione in giudizio dello stato, degli enti territoriali e delle associazioni protezionistiche (art. 18 l. 349/86)*, in *Riv. giur. amb.*, 1987, 541; M. Franzoni, *Il danno all'ambiente*, in *Contr. e Impr.*, 1992, 1010 s., secondo cui la legittimazione degli enti sussiste a titolo di surroga nella posizione dello Stato.

²⁷⁴ M. Libertini, *Le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contr. e Impr.*, 1987, 121 e S. Matteini chiari, *Il danno da lesione ambientale – tecniche di tutela*, Rimini, 1990, 46.

²⁷⁵ Cass. 5-4-2002, cit. e Trib. Venezia ord. 12-6-2001, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 124.

²⁷⁶ Corte cost. ord. 12-4-1990, n. 195, in *Giur. cost.*, 1990, 1165.

Unico soggetto legittimato a proporre l'azione per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale, è ora il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Sin dall'entrata in vigore del testo unico ambientale, la giurisprudenza è unanime nel ritenere che enti pubblici territoriali, privati cittadini e associazioni ambientaliste²⁷⁷ sono legittimati a costituirsi parti civili nei processi per reati ambientali se per effetto della condotta illecita abbiano subito un danno ai sensi dell'art. 2043 c.c.²⁷⁸; danno che per essere risarcibile deve essere «*ulteriore e diverso*» rispetto a quello all'ambiente di natura squisitamente pubblica, «*diretto e specifico*» e lesivo di diritti di tipo patrimoniale non coincidenti con l'interesse pubblico e generale alla tutela dell'ambiente²⁷⁹.

Riguardo alla legittimazione ad agire nell'ambito dei giudizi amministrativi promossi contro provvedimenti ritenuti lesivi dell'ambiente, la giurisprudenza appare sempre più propensa ad ammettere le azioni proposte dai singoli²⁸⁰. Tale risultato viene raggiunto attraverso la rilettura del criterio della *vicinitas* intesa come stabile e significativo collegamento del ricorrente con l'area il cui ambiente si intende proteggere²⁸¹. Il giudice deve, quindi, valutare caso per caso, sulla base del detto criterio, la sussistenza in capo al ricorrente della titolarità di una posizione qualificata, avuto riguardo della potenzialità lesiva del provvedimento amministrativo impugnato. In questo modo la

²⁷⁷ Cass. pen. 11-2-2010, n. 14828, in *CED Cass. pen.*, 2010 nel riassumere la giurisprudenza sul punto, ha statuito che per la legittimazione delle associazioni esponenziali di interessi ambientali, la concreta differenziazione e soggettivizzazione può desumersi da circostanze quali: il fine statutario, il radicamento nel territorio anche attraverso sedi sociali, la rappresentatività di un numero significativo di consociati, la continuità di un loro contributo a difesa del territorio.

²⁷⁸ *Ex multis cfr.* Cass. pen. 21-10-2010, n. 41015, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 286; Cass. pen. 16-6-2010, n. 33170, in *Dir. e giur. agr.*, 2011, 422; Cass. pen. 11-2-2010, n. 14828; Cass. pen. 28-10-2009, n. 755, in *Dir. e giur. agr.*, 2010, 323; Cass. pen. 2-5-2007, n. 16575, cit.

²⁷⁹ Cass. pen. 21-10-2010, n. 41015, cit.

²⁸⁰ P. Brambilla, *L'impugnativa dei provvedimenti ambientali di localizzazione: i nuovi vincoli giurisprudenziali della legittimazione e dell'interesse ad agire dalla nozione di vicinitas a quella di «collegamento stabile»*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 81.

²⁸¹ Da ultimo Cons. St., 26-2-2010, n. 1134, in *Foro amm. CDS*, 2010, 393 e T.A.R. Toscana, 12-1-2010, n. 17, in *Riv. giur. edil.*, 2010, 585.

giurisprudenza amministrativa ha risposto alla esigenza di garantire una maggiore effettività della tutela giurisdizionale contro i provvedimenti in materia ambientale.

11.3 Il risarcimento dei danni ulteriori

In sede di redazione del Libro bianco sulla responsabilità per danno all'ambiente, la Commissione europea auspicava una regolamentazione congiunta del danno ambientale e dei danni tradizionali (danni alle persone ed alle cose) derivanti dal medesimo evento inquinante nel timore che, pur sussistendo i presupposti richiesti dalla direttiva per il risarcimento, non fossero riconosciuti ai privati i danni da questi ultimi sofferti a causa del medesimo incidente.²⁸²

La direttiva 2004/35/CE, ignorando tali premesse, adotta una soluzione diversa, escludendo esplicitamente dalla sua sfera di applicazione il c. d. danno tradizionale a persone o a cose, la cui tutela è garantita dai «pertinenti accordi internazionali che disciplinano la responsabilità civile»²⁸³.

Nel silenzio dell'art. 18, che nulla disponeva sulla risarcibilità dei danni che i privati avrebbero potuto subire a causa di fatti inquinanti, la Suprema Corte pronunciandosi a sezioni unite²⁸⁴ ha ritenuto opportuno specificare che l'attribuzione allo Stato della «titolarità del ristoro del danno all'ambiente» non esclude il riconoscimento in capo al privato del diritto al risarcimento del danno qualora costui lamenti la lesione di un bene individuale compromesso dal degrado ambientale, sia esso il diritto alla salute o altro diritto soggettivo patrimoniale o personale.

²⁸² Cfr. par. 4.2.1. del Libro Bianco sulla responsabilità per danno all'ambiente COM/2000/0066 secondo cui «un sistema comunitario che contempli soltanto il danno all'ambiente, lasciando le competenze in materia di danni tradizionali interamente agli stati membri, potrebbe condurre a situazioni non eque».

²⁸³ Cfr. considerando 11.

²⁸⁴ Cass. s.u. 25-1-1989, n. 440, cit. In tal senso anche Cass. s. u. 9-3-1979, n. 1463, cit. e 6-10-1979, n. 5172, cit. e Corte cost. 14-7-1986, n. 184, cit.

Come sottolineato successivamente dalla stessa giurisprudenza, la lesione all'ambiente si accompagna alla menomazione di altri beni o interessi ragion per cui il danno ambientale presenta *«una triplice dimensione: personale (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente appartenente ad ogni soggetto); sociale (quale lesione del diritto fondamentale dell'ambiente nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità umana, ex art. 2 cost.); pubblica (quale lesione del diritto-dovere pubblico delle istituzioni centrali e periferiche con specifiche competenze)»*.²⁸⁵ Da tali pronunce consegue la profonda interrelazione esistente fra la normativa speciale rivolta alla tutela dell'ambiente e la disciplina generale in tema di illecito civile mirante alla tutela di posizioni giuridiche soggettive individuali, anch'esse lese dalla condotta inquinante²⁸⁶.

Il legislatore delegato, recepisce l'orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte nell'art. 313 co. 7 secondo cui *«Resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi»*.

La giurisprudenza ha avuto occasione di pronunciarsi ripetutamente su richieste di risarcimento di danni (patrimoniali e non) provocati da condotte lesive dell'ambiente avanzate da singoli individui, da enti territoriali e da associazioni di tutela ambientale, contribuendo enormemente all'ampliamento dell'area dei danni risarcibili e quindi della tutela delle posizioni giuridiche soggettive asseritamente violate. Ritengo opportuno suddividere le pronunce in due gruppi: quelle aventi ad oggetto il risarcimento di danni di tipo patrimoniale collegate alla lesione del diritto di proprietà o di altre posizioni giuridiche soggettive suscettibili di valutazione economica e quelle relative al

²⁸⁵ Cass. 19-1-1994, n. 439. Cass. pen. 5-4-2002, cit. e Cass. pen. 2-5-2007, n. 16575, cit.

²⁸⁶ C. Castronovo, *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità in Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, cit., 138 e Cass. 17-4-2008, n. 10118, in *Dir. economia assicur.*, 2009, 241.

risarcimento di danni non patrimoniali scaturenti dall'inquinamento ambientale.

In ordine alle prime relative al risarcimento dei danni patrimoniali - la cui quantificazione avviene in base a parametri ben collaudati - due sono, a mio avviso, gli aspetti problematici su cui la giurisprudenza si è espressa: quello della decorrenza del termine di prescrizione dell'azione giudiziale e quello relativo alla risarcibilità delle c.d. perdite temporanee.

a) L'azione giudiziale per il risarcimento del danno ambientale è soggetta, *ex art. 2947 c.c.*, al termine di prescrizione quinquennale. Dubbio è il *dies a quo* dal quale decorre detto termine considerato che nella maggior parte dei casi passa un lasso di tempo, anche considerevole, fra il momento della condotta dannosa e l'*eventus damni*: il danno ambientale rientra infatti nella categoria dei c.d. danni lungolatenti. La difficile individuazione del *dies a quo* della prescrizione dipende, oltre che dalla lungolatenza del danno, anche dalla controversa natura permanente o istantanea dell'illecito ambientale: mentre nell'illecito istantaneo la condotta è «*mero elemento genetico dell'evento dannoso e si esaurisce con il verificarsi di esso, pur se l'esistenza di questo si protrae poi autonomamente (fatto illecito istantaneo ad effetti permanenti)*» e quindi la prescrizione decorre dalla cessazione della condotta lesiva; nel fatto illecito permanente, invece, il comportamento lesivo oltre a produrre l'evento dannoso lo alimenta per tutto il tempo in cui questo perdura, ragion per cui il termine prescrizione si rinnova di momento in momento al ripetersi del danno. La Corte di appello di Milano²⁸⁷ in una recente sentenza ha risposto a tale interrogativo sostenendo che l'illecito ambientale è istantaneo e ad effetti permanenti e che la prescrizione dell'azione di risarcimento per equivalente comincia a decorrere dalla

²⁸⁷ App. Milano 21-3-2006, n. 716, in *Ambiente & Sicurezza*, 2006, 92.

cessazione della condotta inquinante. Superando tali contrasti, la giurisprudenza è ormai unanime nel ritenere, invece, che il *dies a quo* della prescrizione dell'azione risarcitoria decorre dal momento in cui il danno ambientale si manifesti all'esterno ed il danneggiato possa averne percezione, attraverso la normale diligenza²⁸⁸, tenendo conto della diffusione delle conoscenze scientifiche²⁸⁹. In alcune pronunce, è stata richiesta, ai fini della decorrenza del termine prescrizione, la «seria conoscenza del danno», in quanto presupposto per l'esercizio del diritto al risarcimento.²⁹⁰

b) Un breve accenno merita la questione della risarcibilità delle c.d. perdite temporanee cioè dei danni derivanti «medio tempore» dalla mancata disponibilità di una risorsa ambientale o dei servizi dalla medesima offerti al pubblico o ad altra risorsa naturale. Tale voce di danno, ora riconosciuta esplicitamente nell'allegato 3 alla parte sesta del d.lgs. 152/06291 che ne disciplina il criterio risarcitorio, c.d. riparazione «compensativa» (punto 1 lettera c) e ne definisce le finalità riparatorie (punto 1.1.3.) è stata raramente oggetto di giudizio²⁹², peraltro soltanto in relazione a casi di illecito ambientale verificatisi nella vigenza dell'abrogata disciplina che nulla disponeva al riguardo. La Corte di Cassazione, in una recente sentenza²⁹³ ha ritenuto che, anche in assenza di una lesione ambientale permanente, sussiste un danno risarcibile corrispondente alle perdite temporanee derivanti dalla

²⁸⁸ Cass. 18-5-1987, n. 4532, in *Giust. civ. Mass.*, 1987, fasc. 5 e App. Milano 21-3-2006, n. 716, cit.

²⁸⁹ Cass. 21-2-2003, n. 2645, in *Giur. it.*, 2004, 285.

²⁹⁰ Da ultimo Trib. Milano 31-3-2008, n. 712, in *Corriere del merito*, 2008, 907.

²⁹¹ Ai sensi del punto 1 lettera d le perdite temporanee sono «*perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto*».

²⁹² Cass. pen. 15-10-1999 n. 13716, in *Riv. pen.*, 2000, 477 s., con nota di L. Ramacci, *Interventi precari e vincolo paesaggistico* e Trib. Venezia 27-11- 2002, n. 1286 in *Riv. giur. amb.*, 2003, 163, con nota di G. Schiesaro, «*Chi inquina paga*»: una nuova frontiera nella liquidazione del danno ambientale ex art. 18 l. 349/1986.

²⁹³ Cass. pen. 2-5-2007, n. 16575, cit.

mancata disponibilità delle utilità assicurate dalle risorse ambientali nel periodo intercorrente tra il verificarsi della lesione ed il successivo ripristino (anche naturale). La sentenza riveste particolare interesse sia per l'affermazione che le perdite temporanee sarebbero già implicitamente comprese fra le voci del danno ambientale risarcibili ai sensi dell'art. 18, ma soprattutto, per ciò che rileva in questa sede, in quanto viene ammessa la risarcibilità del danno patrimoniale subito, a causa della perdita temporanea di utilità ambientali, da un privato, non in quanto titolare del bene leso bensì in quanto titolare di un'attività economica che trae vantaggio dalle condizioni dell'ambiente circostante. In tal modo i giudici di legittimità ampliano «raddoppiandola» l'area del danno risarcibile, da un lato attraverso l'applicazione retroattiva della normativa contenuta nel codice dell'ambiente a fattispecie di illecito ambientale verificatesi nella vigenza della vecchia disciplina, e, dall'altro, mediante il riconoscimento della risarcibilità di un danno ad un privato che non sembra essere titolare di un interesse differenziato tutelabile alla qualità dell'ambiente circostante che possa trovare protezione nel nostro ordinamento ai sensi del'art. 2043 c.c.; il fatto che il privato svolga un'attività economica danneggiata dalla perdita temporanea di utilità ambientali non lo rende, infatti, titolare di un interesse differenziato alla salvaguardia dell'ambiente.

La giurisprudenza ha avuto occasione di pronunciarsi in merito ai danni non patrimoniali da illecito ambientale, favorendone il progressivo ampliamento della risarcibilità, a seguito della nota vicenda di Seveso. In numerose decisioni²⁹⁴, i giudici di legittimità e di merito hanno, nel corso

²⁹⁴ Già in altre occasioni la giurisprudenza ha avuto modo di pronunciarsi in merito; *cfr.*, al riguardo, Cass. 24-5-1997, n. 4631, in *Giur. it.*, 1998, 1363 e in *Corr. giur.*, 1997, 1182; Cass. 20-6-1997, n. 5530, in *Foro it.*, 1997, 2068 ed in *Danno e resp.*, 1997, 711; Cass. s.u. 21-2-2002, n. 2515, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 946 ed in *Foro it.*, 2002, 999; nel merito, *cfr.* App. Milano 15-4-1994, n. 667, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 323; App. Milano 10-12-2005, n. 2829, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2006, 917 ed in *Foro it.*, 2006, 1924; Trib. Milano 9-6-2003, in *Danno e resp.*, 2004, 75;

degli anni, riconosciuto sempre maggior spazio alle istanze risarcitorie avanzate dai soggetti danneggiati, affermando sia l'autonoma risarcibilità del danno morale anche in assenza di un danno biologico alla persona ovvero di altro evento produttivo di danno patrimoniale²⁹⁵, sia l'esistenza, accanto alle due tradizionali sottocategorie di cui esso si compone (danno biologico e del danno morale), di una terza voce costituita dal c.d. danno esistenziale²⁹⁶, consistente nel pregiudizio arrecato alla «normale qualità della vita» dei singoli dai fenomeni di inquinamento, quali forme di alterazione della personalità umana²⁹⁷.

Tale sottocategoria di danno trae il suo fondamento giuridico nello stesso art. 2059 c.c. nel cui alveo, è stata ricondotta dalla Cassazione prima²⁹⁸ e dalla Corte costituzionale²⁹⁹ poi, ogni ipotesi di ingiusta lesione di valori della persona costituzionalmente garantiti da cui fossero derivati pregiudizi non suscettibili di valutazione economica. Il superamento della

Trib. Milano 29-11-1990, n. 6060 e Trib. Milano 11-7-1991, n. 6051, entrambe in *Giur. merito*, 1277.

²⁹⁵ Cass. s.u. 21-2-2002, n. 2515, cit., secondo la quale «in caso di compromissione dell'ambiente a seguito di disastro colposo, il danno morale soggettivo (...) è risarcibile autonomamente anche in mancanza di una lesione all'integrità psicofisica (danno biologico) o di altro evento produttivo di danno patrimoniale, trattandosi di reato plurioffensivo che comporta, oltre all'offesa all'ambiente ed alla pubblica incolumità, anche l'offesa ai singoli, pregiudicati nella loro sfera individuale». Tra le pronunce nel merito, nello stesso senso, cfr. App. Milano 9-10-2001, in *Giur. milanese*, 2002, 214.

²⁹⁶ Per la definizione di danno esistenziale v. Cass. s.u. 24-3-2006, n. 62572, in *Foro it.*, 2006, 2334 secondo cui deve intendersi ogni pregiudizio che l'illecito provoca «sul fare aredituale del soggetto, alterando le sue abitudini di vita e gli assetti relazionali che gli erano propri, sconvolgendo la sua quotidianità e privandolo di occasioni la sua quotidianità e privandolo di occasioni per la espressione e la realizzazione della sua personalità nel mondo esterno. Peraltro il danno esistenziale si fonda sulla natura non meramente emotiva ed interiore (propria del cosiddetto danno morale), ma oggettivamente accertabile del pregiudizio, attraverso la prova di scelte di vita diverse da quelle che si sarebbero adottate se non si fosse verificato l'evento dannoso».

²⁹⁷ Cfr., in particolare, App. Milano 14-2-2003, in *Giur. it.*, 2003, 2288; App. Milano 9-10-2001, cit.; Trib. Padova 24-11-2003, la quale precisa ulteriormente che il danno esistenziale cagionato deve essere risarcito in via equitativa e T.A.R. Lombardia 11-8-2007, n. 726, in www.giuristiambientali.it.

²⁹⁸ Cass. 31-5-2003, n. 8827, in *Danno e resp.*, 2003, 819 e Cass. 31-5-2003, n. 8828, in *Resp. civ. e prev.*, 2003, 675.

²⁹⁹ Corte cost. 11-7-2003, n. 233, in *Giur. it.*, 2003, 1777 ha tributato espresso riconoscimento alla categoria del danno esistenziale, come terza tipologia di danno non patrimoniale ed affermato che, ai fini del risarcimento del danno non patrimoniale, il riferimento all'art. 185 c.p. contenuto nell'art. 2059 c.c. non postula la ricorrenza di una concreta fattispecie di reato, ma solo di una fattispecie corrispondente nella sua oggettività all'astratta previsione di una figura di reato.

identificazione della fattispecie di danno non patrimoniale con il danno morale soggettivo conferma la chiara volontà della giurisprudenza di garantire una piena tutela dei diritti delle personalità di cui all'art. 2 cost. ogniqualvolta vengano compromessi in misura apprezzabile a causa di una condotta illecita altrui, anche in assenza di una lesione all'integrità psico-fisica medicalmente accertabile³⁰⁰.

A tale incontrollata estensione del concetto di danno non patrimoniale ha posto un freno, proprio con riferimento ad una fattispecie di illecito ambientale, la stessa giurisprudenza, consapevole che il rischio della c.d. *overcompensation* e cioè di diseconomiche duplicazioni risarcitorie, era diventato estremamente elevato³⁰¹: veniva spesso riconosciuto, infatti, il risarcimento di più voci di danno non patrimoniale variamente denominate a fronte di un medesimo evento lesivo.

Analogo fine veniva perseguito dalla Suprema Corte di cassazione che, pronunciandosi a sezioni unite³⁰² in materia di danno morale (*rectius*, non patrimoniale), ha negato l'esistenza delle sottocategorie concettuali del danno biologico e del danno esistenziale precedentemente coniate dalla giurisprudenza, ed ha ritenuto esistente la «unitaria ed omnicomprensiva» categoria del danno non patrimoniale, inclusiva di ogni pregiudizio determinato dalla lesione di interessi, o meglio, diritti (costituzionalmente protetti) inerenti alla persona e non connotati da rilevanza economica; fra essi anche i c.d. pregiudizi di natura esistenziale, di cui, in presenza di determinati caratteri, è stata espressamente prevista la risarcibilità³⁰³.

³⁰⁰ Tra le tante pronunce in tema si vedano Cass. 15-7-2005, n. 15022, in *Corr. giur.*, 2006, 525 e in *Dir. e giust.*, 2005, 40; Cass. 12-6-2006, n. 13546, in *Danno e resp.*, 2006, 843; Cass. 9-11-2006, n. 23918, in *Danno e resp.*, 2007, 310 ed in *Corr. giur.*, 2007, 525; Cass. sez. lav., 16-5-2007, n. 11278, in *Danno e resp.*, 2008, 509.

³⁰¹ App. Milano, 14 febbraio 2003, cit.

³⁰² Cass. s.u. 11-11-2008, n. 26972, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 38.

³⁰³ Cass. s.u. 11-11-2008, n. 26972 specifica a tal proposito che il c.d. pregiudizio di natura esistenziale «è risarcibile solo entro il limite segnato dalla ingiustizia costituzionalmente qualificata dell'evento di danno. Se non si riscontra lesione di diritti costituzionalmente inviolabili della persona non è data tutela risarcitoria. La gravità dell'offesa costituisce requisito ulteriore per l'ammissione a risarcimento dei danni non patrimoniali alla persona conseguenti alla lesione di diritti costituzionali inviolabili. Il diritto deve essere inciso oltre una certa soglia minima, cagionando un pregiudizio serio. La lesione deve eccedere una certa soglia di offensività,

La scomparsa delle voci di danno in cui era stata «frammentata» la più ampia categoria del danno non patrimoniale non ha, quindi, determinato l'irrisarcibilità dei pregiudizi alla salute (del c.d. danno biologico) né tanto meno di quelli alla vita di relazione (c.d. danno esistenziale) ovvero più in generale dei valori indirettamente riconosciuti dall'art. 2 cost. e di conseguenza non sembra aver inciso negativamente sulla tutela riconosciuta alla persona nei casi di illecito ambientale. Ciò è confermato da una recente sentenza pronunciata dalla Cassazione³⁰⁴ sempre con riferimento al Caso Seveso, che nel solco della pronuncia sopra richiamata ha, confermando il venir meno delle tipologie autonome di danno morale e danno esistenziale, riconosciuto la risarcibilità del danno non patrimoniale consistito nel patema d'animo indotto dalla preoccupazione per il proprio stato di salute nei residenti della zona di Seveso costretti a sottoporsi a seguito dell'incidente ambientale, per un lungo periodo di tempo, a numerosi controlli sanitari. Questa pronuncia ha anzi il merito di aver esteso, attraverso l'alleggerimento degli oneri probatori, la tutela riconosciuta alla persona danneggiata da illecito ambientale statuendo l'ammissibilità della prova per presunzioni del danno non patrimoniale.

rendendo il pregiudizio tanto serio da essere meritevole di tutela in un sistema che impone un grado minimo di tolleranza. Il filtro della gravità della lesione e della serietà del danno attua il bilanciamento tra il principio di solidarietà verso la vittima, e quello di tolleranza, con la conseguenza che il risarcimento del danno non patrimoniale è dovuto solo nel caso in cui sia superato il livello di tollerabilità ed il pregiudizio non sia futile. Pregiudizi connotati da futilità, ogni persona inserita nel complesso contesto sociale li deve accettare in virtù del dovere della tolleranza che la convivenza impone (art. 2 Cost.). Entrambi i requisiti devono essere accertati dal giudice secondo il parametro costituito dalla coscienza sociale in un determinato momento storico».

³⁰⁴ Cass. 13-5-2009, n. 11059, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, 79 s.

BIBLIOGRAFIA

1. ACQUARONE G., *I principi delle politiche pubbliche per la tutela dell'ambiente. Pianificazione amministrativa, assenso preventivo e responsabilità civile*, Torino, 2003.
2. AMATO A., *I diversi regimi di responsabilità civile per danni all'ambiente. Profili sostanziali e processuali*, Bari, 2003.
3. AMIRANTE D., *I principi generali nell'evoluzione del diritto contemporaneo: note minime introduttive*, in *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale* (a cura di D. Amirante), Padova, 2006, 10.
4. BAERDE J.P.– GERELLI E., *Economia e politica dell'ambiente*, Bologna, 1980.
5. BARBIERATO D., *La tutela risarcitoria del danno ambientale*, in *Riv. civ. prev.*, 2009, 1412.
6. BARDE - D.W. PEARCE, *Valutare l'ambiente. Costi e benefici nella politica ambientale*, Bologna, 1993.
7. BENEDETTI F., *Il risarcimento del danno ambientale tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2006, 467.
8. BERTI G., in *Le Regioni*, 1980, 734.
9. BIGLIAZZI GERI L., *A proposito di danno ambientale ex art. 18 l. 8 luglio 1986 n. 349 e di responsabilità civile*, in *Politica del diritto*, 1987, 253 s.

10. BIGLIAZZI GERI L., *Quale futuro dell'art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 686.
11. BOCCONE G., *Responsabilità e risarcimento per danno ambientale*, Rimini, 2006, 129.
12. BRAMBILLA P., *L'impugnativa dei provvedimenti ambientali di localizzazione: i nuovi vincoli giurisprudenziali della legittimazione e dell'interesse ad agire dalla nozione di vicinitas a quella di «collegamento stabile»*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 81.
13. BRESSO M., *Pensiero economico e ambiente*, Torino 1982.
14. BRUN B. - LEMMONIER P. - RAISON J.P. - RONCATOLO M., *Ambiente*, in *Enciclopedia Einaudi*, Torino, 1977, 393.
15. CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007.
16. CANFORA I., *Le norme in materia ambientale nella legge 13/2009. Prime osservazioni*, in *Dir. e giur. agr.*, 2009, 443 s.
17. CARAPELLUCCI A., *«Chi inquina paga»: il punto su responsabilità dell'inquinatore e proprietario incolpevole nella bonifica dei siti inquinati*, in *Resp. civ. prev.*, 2010, 1885.
18. CARAVITA B., *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in *Ambiente e diritto*, Milano, 1999.
19. CARAVITA B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 2001.
20. CARAVITA B., *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 209.

21. CASSESE S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969.
22. CASTRONOVO C., *Il danno ambientale nel sistema della responsabilità civile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 511
23. CASTRONOVO C., *La natura del danno all'ambiente e i criteri di imputazione della responsabilità* in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, I. Nicotra- U. Salanitro (a cura di), Torino, 2010, 138.
24. CASTRONOVO C., *La nuova responsabilità civile*, Milano, 2006.
25. CAVALLO B., *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 397 s.
26. CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.
27. COCCO G., *La legislazione in tema di ambiente è a una svolta?*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 419.
28. COMPORTI G. D., *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, 11 s.
29. COMPORTI M., *Profili generali di responsabilità, ripristino dello stato dei luoghi e liquidazione danni ambientali*, in *Danno ambientale e tutela giuridica*, E. Cesaro (a cura di), Padova, 1987.
30. COMPORTI M., *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, 191.

31. CROSETTI A. – FERRARA R. – FRACCHIA F. – OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008.
32. D'ATENA A., *Materie legislative e tipologie di competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 21 s.
33. DE CUPIS A., *La riparazione del danno ambientale: risarcimento o pena*, in *Riv. dir. civ.*, 1988.
34. DE LEONARDIS F., *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura (commento a Corte costituzionale, 22 luglio 2009, n. 225, n. 235, n. 247, n. 249)*, in *Riv. giur.edil.*, 2009, 1455 s.
35. DENTI V., *Interessi diffusi*, in *Novissimo digesto italiano. Appendice*, vol. IV, Torino, 1983, 305-313.
36. DI GIOVANNI F., *Strumenti privatistici e tutela dell'ambiente*, Padova, 1982.
37. FERRARI E., *Il danno ambientale in cerca di giudice e di interpretazione, l'ipotesi dell'ambiente valore*, in *Le regioni*, 1988, 542.
38. FERRERO G. - F. RISSO F., *Il danno ambientale nel nuovo codice dell'ambiente*, in *Foro amm. CDS*, 2006, 3445.
39. FIMIANI P., *Le nuove norme sul danno ambientale*, Milano, 2006.
40. FONDERICO F., *Alla ricerca della «pietra filosofale»: bonifica, danno ambientale e transazioni globali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 218 s.
41. FRACCHIA F., *Sulla configurazione giuridica unitaria di ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 215.

42. FRANZINI M., *I metodi di valutazione economica e il danno ambientale: le ragioni di un difficile rapporto*, in *La responsabilità per danno all'ambiente*, F. Giampietro (a cura di), Milano, 2006, 361 s.
43. FRANZONI M., *Il danno all'ambiente*, in *Contr. e Impr.*, 1992, 1010 s.
44. GESTRI M., *La gestione delle risorse naturali di interesse generale per la Comunità internazionale*, Torino, 1996.
45. GIAMPIETRO F., *Azione di danno dello Stato e degli enti territoriali*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, P. Perlingeri (a cura di), Napoli, 1991, 177.
46. GIAMPIETRO F., *Danno all'ambiente e legittimazione in giudizio dello stato, degli enti territoriali e delle associazioni protezionistiche (art. 18 l. 349/86)*, in *Riv. giur. amb.*, 1987, 541.
47. GIAMPIETRO F., *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980.
48. GIAMPIETRO F., *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano 1988.
49. GIAMPIETRO F., *La responsabilità per danno all'ambiente in Italia: sintesi di leggi e di giurisprudenza messe a confronto con la direttiva 2004/35/CE e con il T. U. ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 22.
50. GIAMPIETRO F., *La responsabilità per danno all'ambiente nel TUA: un passo avanti e due indietro...*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, 1058.
51. GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15.

52. GRAGNANI A., *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir.civ.*, 2003, 9 s.
53. GRASSI S. – CECCHETTI M., *Profili costituzionali della relazione ambientale*, in *Manuale delle leggi ambientali* (a cura di C. Rapisarda Sassoon), Milano, 2002, 55 s.
54. GUSTAPANE A., *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. Dir.*, XLV; Milano, 1992, 507, s.
55. KRÄMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2000.
56. LAMANUZZI A., *Il danno ambientale*, Napoli, 2002.
57. LIBERATORE P., *La quantificazione economica del danno ambientale nel Dlgs. n. 152/2006. Applicabilità e limiti del costo del ripristino e degli altri metodi di stima in ambito giuridico-processuale*, in *La responsabilità per danno all'ambiente*, F. Giampietro (a cura di), Milano, Giuffrè, 2006, 384.
58. LIBERTINI M., *La nuova disciplina del danno ambientale*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, P. Perlingieri (a cura di), Napoli, 1991, 45 e 54 s.
59. LIBERTINI M., *Le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contr. e Impr.*, 1987, 121.
60. LUCIANI M., *Salute, I) Diritto alla salute - Dir. cost.*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Roma, 1991, 6.

61. MACRÌ A., *Danno ambientale: cosa cambia con il d.lgs. 152/06 ed i possibili riflessi su criteri e quantificazione del danno, in particolare alle risorse forestali in caso di incendio*, in *Dir. e giur. agr.*, 2006, 567.
62. MADDALENA P., *Danno pubblico ambientale*, Rimini, 1990.
63. MADDALENA P., *Il danno all'ambiente tra giudice civile e giudice contabile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 449 s.
64. MADDALENA P., *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 1999, n. 5-6.
65. MADDALENA P., *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 526.
66. MADDALENA P., *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, 479.
67. MADDALENA P., *La responsabilità per danno pubblico ambientale*, in *TAR*, 1984, II, 273, 286.
68. MADDALENA P., *Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela dell'ambiente*, Rimini, 1985.
69. MARTINES T., *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in *Politica e legislazione ambientale* (a cura di V. Pepe), Napoli, 1996.
70. MATTEINI CHIARI S., *Il danno da lesione ambientale – tecniche di tutela*, Rimini, 1990, 46.
71. MAZZAMUTO S., *Osservazioni sulla tutela reintegratoria di cui all'art. 18 l. 349/86*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 699.

72. MAZZOCCHI G., *Il problema dell'inquinamento: aspetti economici*, in *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Milano, 1978, 25 s.
73. MAZZOLENI M., *Il risarcimento del danno ambientale nella prassi italiana: le iniziative di riforma sino al D.lgs. n. 152/2006*, in *La responsabilità per danno all'ambiente*, F. Giampietro (a cura di), Milano, 2006, 164.
74. MELI M., *Il principio «chi inquina paga» nel codice dell'ambiente*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, I. Nicotra- U. Salanitro (a cura di), Torino, 2010, 76.
75. MILETTI A., *Tutela inibitoria individuale e danno ambientale*, Napoli, 2005.
76. MORBIDELLI G., *Il danno ambientale nell'art. 18 l. 349/86 – Considerazioni introduttive*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 613.
77. MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1122.
78. MOSCARINI L.V., *Responsabilità aquiliana e tutela ambientale*, in *Riv. dir. civ.*, 1990, 505.
79. NATOLI U., *Osservazioni sull'art. 18 legge 349/86*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 703.
80. PANETTA R., *Il danno ambientale*, Torino, 2003.

81. PARISI F. - DARI MATTIACCI G., *Il nesso causale nell'inquinamento ambientale*, in *Danno e resp.*, 2004, 942 s.
82. PATTI S., *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur.it.*, 1980, 859.
83. PATTI S., *La quantificazione del danno ambientale*, in *Resp. civ.*, 2010, 487.
84. PATTI S., *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979.
85. PEARCE D.W. – TURNER R.K., *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Bologna, 1991.
86. PERES F., *Obbligo di bonifica accertamenti istruttori e presunzioni*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 156.
87. PERICU G., voce *Ambiente (tutela dell')* nel diritto amministrativo, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1987, 190.
88. POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32.
89. POSTIGLIONE A., *Il danno ambientale nel sistema civilistico italiano*, in *Dir. giur. agr.*, 1994, 133.
90. POSTIGLIONE A., *Il diritto all'ambiente*, Napoli, 1982.
91. POZZO B., *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità*, Milano, 1996.
92. POZZO B., *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.* 2010, 15 e 17.

93. POZZO B. - RENNA M., *L'Ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni Riv. giur. amb.* 2004.
94. PRATI L., *La criticità del nuovo danno: il confuso approccio del «codice dell'ambiente»*, in *Danno e resp.*, 2006, 1052.
95. PRATI L., *Diritto alla salubrità dell'ambiente e danno esistenziale in rapporto alla direttiva 35/2004/CE*, in *La responsabilità per danno all'ambiente*, F.Giampietro (a cura di), Milano, 2006, 76.
96. PRATI L., *La giurisprudenza in tema di bonifiche dopo il d.lgs. 152/06*, in *Riv. giur. amb.* 2008, 838.
97. PREDIERI A., voce *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503 s.
98. PUGLIATTI S., *Beni e cose in senso giuridico*, Milano, 1962.
99. RIPA DI MEANA C., *Ecologia e tutela ambientale nell'ambito della CEE*, in *Dir. econ.*, 1989, 388.
100. SALANITRO U., *Il danno ambientale*, Roma, 2009.
101. SALANITRO U., *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Studi in onore di Giovanni Nicosia*, Milano, 2007, 179.
102. SALANITRO U., *La quantificazione del danno ambientale*, in *Danno e resp.*, 2010, 62.
103. SALVI C., *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo*, in *Giur. it.*, 1980, 871.
104. SALVI C., *La responsabilità civile*, in *Tratt. Dir. priv.*, Iudica G. - Zatti P. (a cura di), Milano, 1998, 218 s.

105. SARTORETTI C., *La “materia” ed il “ valore” ambiente al vaglio della Corte costituzionale: una dicotomia davvero impossibile?*, in *Giur. it.*, 2003, 1995.
106. SCHIESARO G., *Gli aspetti sanzionatori della responsabilità per danno ambientale alla luce della nuova direttiva*, in *La responsabilità ambientale*, B. Pozzo (a cura di), Milano 2005.
107. SCOCA, F. G., *Tutela dell'ambiente: la difforme utilizzazione della categoria dell'interesse diffuso da parte dei giudici amministrativo, civile e contabile*, in *Dir. e soc.*, 1985, 637 s.
108. SCOCA, F.G. *La tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo*, in *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del convegno di studio: Pavia, 11-12 giugno 1974*, Padova, 1976, 57.
109. SPANTIGATI F., *Le categorie necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 228.
110. M. TRIMARCHI, *Danno ambientale e diritto comunitario*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, P. Perlingeri (a cura di), Napoli, 1991, 166.
111. TADDEI G., *Il rapporto tra bonifica e risarcimento del danno ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, 419.
112. TADDEI G., *Responsabilità, nesso causale e giusto procedimento*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2010, 437.
113. TORREGROSSA G., *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987.

114. TORREGROSSA G., *La tutela dell'ambiente: dagli interessi diffusi al danno ambientale*, in *Cons. Stato*, 1988, 1729.
115. TORREGROSSA G., *Tutela dell'ambiente e riforma*, in *I T.A.R.*, 1985, 1933 s.
116. TRIMARCHI M., *Danno ambientale e diritto comunitario*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, P. Perlingieri (a cura di), Napoli, 1991.
117. TRIMARCHI P., *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, in *Quad. IPA*, Milano, 1994, 235 s.
118. TUCCI G., *Tutela dell'ambiente e diritto alla salute nella prospettiva del diritto uniforme europeo*, in *Contr. e Imp./Europa*, 2003, 1169.
119. VILLA G., *Nesso di causalità e responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, P. Perlingieri (a cura di), Napoli, 1991, 98.
120. VIPIANA PERPETUA P. M., *La bonifica dei siti contaminati: considerazioni sui profili procedurali*, in *Urb. e app.*, 2010, 922.
121. VIVANI C., *Il danno ambientale. Profili di diritto pubblico*, Padova, 2000.